

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Teologická fakulta

Katedra etiky, psychologie a charitativní práce

Diplomová práce

ETICKY PROBLEMATICKÉ OBLASTI INSPEKČÍ KVALITY SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Vedoucí práce: Mgr. Markéta Elich, Ph.D.

Autor práce: Bc. Lucie Bicková

Studijní obor: Etika v sociální práci

Ročník: 2.

2018

Prohlašuji, že svoji diplomovou jsem vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své diplomové práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

28. 3. 2018

.....
Bc. Lucie Bicková

Děkuji vedoucí diplomové práce Mgr. Markétě Elich, Ph.D., za cenné rady, připomínky a metodické vedení práce a dále také všem respondentům za ochotu a čas, který mi věnovali. V neposlední řadě pak děkuji rodičům za motivaci a podporu během studia.

Obsah

Úvod	5
1 Transformace – cesta ke kvalitě v sociálních službách	8
1.1 Kvalita a sociální služby	8
1.2 Počátek procesu transformace.....	12
1.3 Zavádění kvality do sociálních služeb	15
1.4 Vznik zákona o sociálních službách.....	17
1.4.1 Novelizace zákona a chystané změny v systému kvality.....	21
2 Inspekce poskytování sociálních služeb	23
2.1 Právní rámec inspekce.....	24
2.2 Předmět inspekce.....	25
2.3 Inspekční tým	29
2.4 Metodika inspekce	31
2.4.1 Průběh inspekce	33
2.4.2 Ukončení inspekce.....	36
3 Etika v kontextu inspekce poskytování sociálních služeb	39
3.1 Hodnotový rámec.....	41
3.2 Profesionální etika inspektora.....	44
3.2.1 Etický kodex inspektorů sociálních služeb	47
3.3 Etika ve vzdělávání inspektorů	50
4 Eticky problematické oblasti inspekcí	54
4.1 Objektivita vs. subjektivita	54
4.2 Odborná způsobilost	59
4.3 Formalismus	67
4.4 Moc a manipulace	71
4.5 Problematika rolí inspektora	76
Závěr	79
Zdroje.....	82
Abstrakt	92
Abstract.....	93

Úvod

Inspekce kvality poskytování sociálních služeb je institucí, jež nemá v České republice dlouhou historii. Bouřlivý vývoj sociálních služeb, který započal po revoluci, s sebou přinesl mnoho problémů a nejasností. Bylo nutné vytvořit funkční systém, který by sjednotil různorodé druhy poskytovaných sociálních služeb.¹ Změnit dlouholetý nevyhovující systém z dob socialismu bylo a stále je platnou výzvou, u které nelze očekávat, že bude naplněna v časovém období několika málo let. Snaha o zvýšení požadované kvality je běh na dlouhou trať, a ačkoliv se doposud podařilo odvést velký kus práce, stále se objevují problematické oblasti, na kterých je potřeba dále pracovat.

Vznik inspekci kvality jako nástroje udržování alespoň minimální hranice kvality sociálních služeb provázely mnohé problémy. Začátečnické chyby v podobě nedokonalých metodik, nekvalifikovaných inspektorů s nedostatkem zkušeností nebo dokonce nepochopení pravomocí ze strany inspekčního týmu vedly ke vzniku negativní pověsti inspekce, některými s nadsázkou nazývané „inkvizice“.² Navíc kontrola obecně v lidech vzbuzuje spíše negativní emoce, mohou ji provázet strach a rozpaky a rozhodně bude v mnoha případech, podobně jak je známo ze sociální práce, odmítána nebo přijímána s nevolí.

Diskuze týkající se problémových oblastí sociálních služeb a jejich kontroly směřuje především k obecnému nastavení systému kvality. Etika v kontextu inspekci kvality je doposud tématem, kterému je věnována minimální pozornost. O etice v rámci inspekci se hovoří především ve smyslu „správného“ přístupu kuživatelům, a to především ze strany personálního obsazení služby. Jaké etická úskalí však mohou přinášet na první pohled technické a právní záležitosti systému je stále neprozkoumanou oblastí. **Cílem práce je proto prozkoumat eticky problematické oblasti inspekci a navrhnout jejich možná řešení.**

První kapitola se věnuje kvalitě v kontextu sociálních služeb včetně vývoje sociálních služeb a vzniku systému kvality, který předcházal vzniku kontrolního orgánu inspekce. Vychází především z Holasové³, Matouška⁴ nebo Čámského, Sembdera a Krutilové.⁵ V druhé kapitole pak pomocí aktuálního Metodického pokynu⁶ popisují inspekční proces. Popis doplňují

¹ MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby – Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha, 2007.

² SLÁDEK, M. *Inspekce kvality v rezidenčních zařízeních sociálních služeb – etické aspekty*. Praha, 2013.

³ MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha, 2014.

⁴ MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby – Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha, 2007.

⁵ ČÁMSKÝ, P., SEMBDNER J., KRUTILOVÁ., D. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. Praha, 2011.

⁶ *Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekci poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů*. Praha: MPSV, 2016.

o související požadavky vycházející z Etického kodexu inspektorů⁷. Třetí kapitola se zaměřuje na etiku v kontextu inspekcí a stává se tak základem pro identifikování konkrétních problematických oblastí. Zdůvodňuji v ní místo etiky v inspekčním procesu, soustředím se především na profesní etiku inspektora se zaměřením na etický kodex a v závěru také shrnuji a hodnotím vzdělávání inspektorů v oblasti etiky. Ve třetí kapitole navazuji především na Fischera, Milfaita⁸, Matouška⁹ a Sládka.¹⁰

Ve čtvrté stěžejní kapitole se pokouším o samotné prozkoumání eticky problematických oblastí, které vzešly z analýzy dokumentů. Jednotlivé oblasti popisují a hodnotím. Zjištěné informace se snažím podložit relevantními zdroji a dále především daty získanými z rozhovorů se specializovanými odborníky – externími inspektory kvality.

Šetření bylo provedeno metodou polostrukturovaného rozhovoru. Sběr dat proběhl na začátku března formou nahrávaného telefonického hovoru či videohovoru.¹¹ K rozhovorům jsem vybrala celkem čtyři respondenty (R1-4) z řad externích inspektorů. Pro zachování co největší objektivity se jedná o dva respondenty z Čech a dva z Moravy. Zastoupeny jsou tři ženy a jeden muž, což odpovídá celkové převaze žen mezi aktivními inspektory v České republice.¹² Ve všech případech jde o aktivní inspektory s více než desetiletou zkušeností s inspekční činností. Data byla zpracována kvalitativními metodami.

Pro potřeby této práce jsem se rozhodla použít odpovědi na následující otázky: Vnímáte nějaké oblasti inspekcí jako eticky problematické? Pokud ano, proč? Jaké změny by mohly pozitivně ovlivnit uvedené eticky problematické oblasti? Jaká vnímáte rizika a jaké opory při řešení eticky problematických situací? Setkal/a jste se osobně v praxi inspektora s nějakým etickým problémem nebo dilematem? Jakým a jak jste ho řešil? Z důvodu potřeby potvrzení či vyvrácení informací získaných z předchozího zkoumání dostupných zdrojů byly použity doplňující otázky týkající se konkrétních problematických oblastí. Tyto odpovědi jsou taktéž v textu použity.

Práce se ve velké míře opírá o odborné dokumenty dostupné online, a to z důvodu nedostatečného množství literatury věnující se dané problematice, a dále také z nutnosti vycházet z aktuálních informací. Práce si neklade za cíl obsáhnout všechny problémy, které

⁷ *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>.

⁸ FISCHER, O., MILFAIT, R. a kol. *Etika pro sociální práci*. Praha, 2008.

⁹ MATOUŠEK, O. a kol. *Encyklopedie sociální práce*. Praha, 2013.

¹⁰ SLÁDEK, M. *Inspekce kvality v rezidenčních zařízeních sociálních služeb – etické aspekty*. Praha, 2013.

¹¹ Rozhovory jsou k dispozici v archivu autorky.

¹² Srov. *Seznam specializovaných odborníků/ic - inspektorů/ek kvality sociálních služeb MPSV* [online]. 10. 3. 2011 [cit. 2018-03-17]. Dostupné z:

<https://www.mpsv.cz/files/clanky/9689/Databaze_inspektoru_10032011.pdf>.

mohou v inspekčním procesu vznikat. Síť vztahů, do které si inspektor dostává, je natolik spleťtá, že to dle mého názoru v práci tohoto rozsahu není možné zpracovat. Záměrem je především otevřít dané téma a nastínit některé etické aspekty, které by mohly být následně podrobeny dalšímu zkoumání.

1 Transformace – cesta ke kvalitě v sociálních službách

Abychom vůbec mohli hovořit o inspekcích kvality sociálních služeb, je nezbytné nahlédnout do vývoje sociálních služeb v České republice a vzniku konceptu kvality. Právě tento vývoj, jenž nemá dlouhou historii, protože započal především až po roce 1989, vedl ke vzniku kontrolního orgánu, kterým je inspekce kvality sociálních služeb (dále jen „inspekce“). Jak již vyplývá ze samotného názvu, porozumění kvalitě v sociálních službách je základem pro pochopení významu inspekcí. Proto se bude první kapitola zabývat důvodem a okolnostmi jejího vzniku.

1.1 Kvalita a sociální služby

S pojmem kvalita se setkáváme ve všech činnostech, procesech a výstupech lidského konání. Pojem „kvalita“ je široce užívaným termínem, u něhož **nenalezneme jedinou platnou definici**. Jeho původ bychom hledali v latině ve slově *qualis*, jež znamená *jaký*, tj. „jaké povahy“ a vypovídá o určité vlastnosti, hodnotě.¹³ Často se jako synonymum uvádí „jakost“. Zelený však upozorňuje, že jakost je značně užším termínem, který nemůže být přisuzován životu a přirozeným skutečnostem, pouze předmětům člověkem zpracovaným. Kvalitu může člověk přisoudit věcem, které vytváří, i těm, které nevytváří, a tak je zřejmé, že jakost vyplývá z kvality, nikoliv však naopak. Kvalitní znamená „**mající vysokou hodnotu**“, naproti tomu jakostní znamená „zařazený do určité kategorie.“¹⁴

Je potřeba upozornit, že pojem kvalita je sám o sobě neutrální, k jejímu popisu je nutné použít určité ukazatele.¹⁵ Kvalitou můžeme rozumět vlastnost nebo stav námi promítaný do předmětu, který je následně pozorován s cílem zaujmout hodnotící soud o vlastnostech, jež jsme si předem stanovili jako důležité podle určitých vlastních nebo zvnějšku převzatých kritérií.¹⁶

Definice Evropské charty kvality popisuje kvalitu jako **cíl snažení po dokonalosti**, je **metodou a způsobem podpory aktivní účasti pracovníků** založená na angažovanosti

¹³ BRUHN, M. *Qualitäts managementt für Deinsteleistungen*. Grundlagen, Konzepte, Methoden. 8. Aufl. Heidelberg: Springer, 2011. In MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha, 2014, s. 18.

¹⁴ Srov. ZELENÝ, M. *Kvalita není jakost* [online]. 2006 [cit. 2018-01-17]. Dostupné z: www.milanzeleny.com/Files/Content/Jakost.doc

¹⁵ PARASURAMAN, A. et al. A Conceptual Model of Service Quality and its complications for Future Research. *Journal of Marketing*, 1985. In MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha, 2014, s. 19.

¹⁶ Srov. RÝDL, K. *Kvalita. Na cestě ke kvalitě – bulletin projektu Cesta ke kvalitě* [online]. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání, 2010, 12(3), s. 14-15 [online]. 2010 [cit. 2018-01-17]. Dostupné z: <<http://www.nuov.cz/uploads/AE/publikace/AE1011.pdf>>.

a odpovědnosti každého jednotlivce.¹⁷ Podle Charty kvality České republiky je kvalita definována obdobně. Znamená cíl, protože aby organizace, ekonomika i stát byly konkurenceschopnými, musí reagovat včasně a přesně na potřeby a očekávání zákazníků, uživatelů i občanů. Zároveň je také metodou, která podporuje a vyžaduje účast, protože nelze žádat plnou angažovanost pracovníků a občanů bez současného rozvoje odpovídajících pracovních a životních podmínek – **kvalita také předpokládá motivaci a odpovědnost pro organizace i stát**, a jejich chování a metody musí být založeny na iniciativě a zájmu o zákazníka a občana.¹⁸

Bednář definuje kvalitu jednoduše jako **výsledek mezi očekáváním a výkonem**. Zároveň uvádí důvody kladení důrazu na kvalitu v hospodářské i neziskové sféře. Jsou to:

- nedostatek resp. krácení finančních prostředků neziskovým organizacím;
- tvrdší regulační opatření (peníze, snaha ovlivňovat služby ze strany úřadů);
- zákonné předpoklady;
- vlastní/dobrovolná snaha zlepšit služby, snaha vyjít vstříc zákazníkům – uživatelům;
- tlak uživatele, konkurence;
- nutnost definovat vlastní služby, struktura;
- podmínky zaměstnance;
- snaha a nutnost managementu dělat rychlá a správná rozhodnutí.¹⁹

Sociální služby se od komerční sféry, která se kvalitou zabývá ve své podstatě od svého počátku, v mnohém liší. Jsou financovány z veřejných zdrojů, často jsou závislé na politických rozhodnutích, na legislativě. Dochází u nich k propojení profesních i komerčních přístupů, a to především z důvodu její neodmyslitelné etické a hodnotové dimenze.²⁰

V kontextu sociálních služeb se v souvislosti s tématem kvality hovoří o tzv. „kvalitě života.“ Holistický přístup a zaměření se na kvalitu života je pro sociální práci a samotné

¹⁷ *Koncepce kvality sociálních služeb v Moravskoslezském kraji* [online]. Krajský úřad – Moravskoslezský kraj, 2008 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/005/000728.pdf?seek=1215170477>>.

¹⁸ *Charta kvality České republiky* [online]. Praha: Národní politika kvality, 2010 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <http://www.npj.cz/images/soubory/1288185080_charta-kvality-pdf.pdf>.

¹⁹ BEDNÁŘ, M. *Manuál zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe*. Praha, 2014, s. 4.

²⁰ Srov. *Koncepce kvality sociálních služeb v Moravskoslezském kraji* [online]. Krajský úřad – Moravskoslezský kraj, 2008 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/005/000728.pdf?seek=1215170477>>.

vykonávání sociálních služeb zásadní.²¹ Zvýšení kvality života je považováno za hlavní cíl sociálních služeb.²²

„Sociální služby jsou poskytovány lidem společensky znevýhodněným, a to s cílem zlepšit kvalitu jejich života, případně je v maximální možné míře do společnosti začlenit, nebo společnost chránit před riziky, jejichž jsou tito lidé nositeli.“²³

S termínem „kvalita života“ se setkáváme poprvé na začátku 20. století, tehdy byl spojován především s úlohou státu v oblasti materiální podpory nižších společenských vrstev v rámci ekonomického vývoje.²⁴ Pojem se postupně stával součástí ekonomickým teorií a politických programů.²⁵ V 60. letech tento termín zdomácněl v sociologii a začal být využíváný pro výzkumné účely v rámci prosazování myšlenky, že nestačí objektivní indikátory, ale je třeba přihlížet k celému souboru sociálních a subjektivních ukazatelů, které by obsáhly celou problematiku a lépe tak postihly kvalitu života lidí.²⁶

Kvalita života se stala velmi frekventovaným pojmem, jehož studium se zaměřuje na hledání, identifikaci a vzájemnou interakci faktorů, které přispívají k dobrému a smysluplnému životu a k pocitu štěstí. O kvalitě života je pojednáváno v mnoha vědních disciplínách, neexistuje však všeobecný konsensus.²⁷ Mareš uvádí tři základní problémy definování vědeckého pojmu „kvalita života“. Prvním je právě oborová různost, kdy se z hlediska nutnosti praktické aplikace těžko hledá zastřešující pojetí. Další problém spatřuje ve vnímání pojmu jako komplexního ukazatele, ve skutečnosti se však jedná o nekompletní zachycení složité skutečnosti. Třetím problémem pak je neschopnost shodnout se na konstitutivních oblastech.²⁸

²¹ Srov. MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha, 2014, s. 22.

²² DRAGOMIRECKÁ, E., ŠKODA, C. Měření kvality života v sociální psychiatrii. *Česká a slovenská psychiatrie*, 1997. In MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha, 2014. s. 23.

²³ MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby – Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha, 2007, s. 9.

²⁴ Srov. HLINICOVÁ, H. Kvalita života a její význam pro medicínu a zdravotnictví. In PAYNE, J. *Kvalita života a zdraví*. Praha, 2005, s. 205.

²⁵ Srov. MAREŠ, J. Problémy s pojetím pojmu „kvalita života“ a s jeho definováním. In Mareš J. a kol. *Kvalita života u dětí a dospívajících I*. [online]. Brno: MSD, spol. s r.o., 2006, s. 11-28 [cit. 2018-01-17]. Dostupné z:

<https://www.researchgate.net/profile/Jiri_Mares/publication/47044163_Kvalita_zivota_u_deti_a_dospivajicich_I_Brno_MSD/links/582ad50308ae138f1bf40412/Kvalita-zivota-u-deti-a-dospivajicich-I-Brno-MSD.pdf#page=11>, s. 11.

²⁶ Srov. HLINICOVÁ, H. Kvalita života a její význam pro medicínu a zdravotnictví. In PAYNE, J. *Kvalita života a zdraví*. Praha, 2005, s. 205-211.

²⁷ Srov. Tamtéž, s. 207.

²⁸ Srov. MAREŠ, J. Problémy s pojetím pojmu „kvalita života“ a s jeho definováním. In MAREŠ, J. a kol. *Kvalita života u dětí a dospívajících I*. [online]. Brno: MSD, spol. s r.o., 2006, s. 11-28. [cit. 2018-01-17].

Obecně lze říci, že kvalita života je důsledek interakce faktorů sociálních, zdravotních, ekonomických a environmentálních, jež ovlivňují lidský rozvoj na úrovni jednotlivců i společností. Kvalita života v sobě zahrnuje dvě dimenze a to objektivní, obsahující především fyzické zdraví a materiální a sociální podmínky, a subjektivní, do které patří emocionalita a celková spokojenost s životem. Je stále tématem diskuze souvislost těchto dvou částí a s tím spojená otázka, jak kvalitu života spolehlivě měřit. Ozývá se kritika kvůli nejednotné definici a nejasnému vymezení. Výzkumy se neopírají o propracovaný teoretický model a měření s sebou nese celou řadu problémů.²⁹

Pro určení kvality sociálních služeb však musíme kromě klienta a jeho kvality života brát v potaz také zadavatele služeb, poskytovatele a občany.³⁰ Vomberg tvrdí, že **„kvalita je stanovena ve střetu zákonem formulovaných cílů, individuálních očekávání a profesních cílů v kontextu aktuální společenské a odborné diskuze a v návaznosti na dostupné finanční zdroje.“**³¹

Je důležité pochopit, že požadavky a definice v oblasti kvality sociální práce/sociálních služeb mohou být různé podle jednotlivých aktérů. V rámci zvyšování kvality (a její kontroly) je však nutné společně porozumění konceptu kvality. Ten podléhá společenským a politickým změnám, závisí na světonázoru, hodnotách i vkusu. Je určitým konstruktem, který souvisí se společenskými a osobními normami, hodnotami, cíli a očekávaními. V odborné literatuře lze najít různé definice, které často obsahují kategorie jako spokojenost klienta, reakce na potřeby uživatele, vysoká odborná úroveň péče, cenová přiměřenost, odpovídající prostředí, bezpečí, kontinuita péče a dostupnost.³²

Horecký hovoří o nutnosti rozlišovat základní aspekty kvality sociálních služeb a těmi jsou struktura – tedy především technické a personální vybavení; procesy – péče, ekonomické řízení a využití zdrojů a výsledky – stupeň dosažení cíle. Dalším členěním lze kvalitu sociálních služeb vnímat ve třech základních oblastech:

- 1) kvalita z hlediska klienta,
- 2) kvalita služeb z hlediska profesionálního,

Dostupné z:

<https://www.researchgate.net/profile/Jiri_Mares/publication/47044163_Kvalita_zivota_u_deti_a_dospivajicich_I_Brno_MSD/links/582ad50308ae138f1bf40412/Kvalita-zivota-u-deti-a-dospivajicich-I-Brno-MSD.pdf#page=11>, s. 11-12.

²⁹ Srov. HLINICOVÁ, H. Kvalita života a její význam pro medicínu a zdravotnictví. In PAYNE, Jan. Kvalita života a zdraví. Praha, 2005, s. 207-215.

³⁰ Srov. MALÍK HOLASOVÁ, V. Kvalita v sociální práci a sociálních službách. Praha, 2014, s. 22-23.

³¹ VOMBERG, E. *Praktisches Qualitätsmanagement*. Stuttgart, 2010. In MALÍK HOLASOVÁ, V. Kvalita v sociální práci a sociálních službách. Praha, 2014, s. 23.

³² Srov. MÁTL, O., JABŮRKOVÁ, M. Kvalita péče o seniory: řízení kvality dlouhodobé péče v ČR. Praha, 2007, s. 35.

3) kvalita z hlediska řízení.³³

Kvalitu v sociálních službách můžeme obecněji definovat jako soubor vlastností a znaků nějaké činnosti, které se vztahují na naplnění daných požadavků nebo jako pozitivní rozdíl od daných standardů. Kvalita je také chápána jako míra „úspěchu“, který lze dosáhnout za optimálních podmínek a v rámci daného rozpočtu služby.³⁴

Vyjádřit kvalitu v sociálních službách je obtížné, protože se v tomto případě pracuje s lidmi a ti se, jak uvádí Karaffová, těžko „normují.“³⁵ Přitom v případě poskytování služeb, na rozdíl od produkování výrobků, je kvalita služby přímo závislá na kvalitě personálu.³⁶

Jedním z nástrojů měření kvality, využívaným inspekcí kvality sociálních služeb, jsou standardy kvality sociálních služeb. Vznik institutu standardů zavádějících svými požadavky kvalitu do sociálních služeb bude popsán v následujícím textu.

1.2 Počátek procesu transformace

„Cílem zabezpečení kvality sociálních služeb je ochrana zranitelných skupin obyvatelstva před nekvalitně poskytnutými službami, a zejména před porušováním práv klientů a zneužíváním moci pracovníků služeb.“³⁷

Koncepce kvality založená na lidských právech nebyla v minulosti samozřejmostí. Veřejná diskuze na téma kvalita a cesta ke zkvalitňování služeb byla započata **transformací a deinstitucionalizací sociálních služeb** po roce 1989. Zastřešujícím pojmem transformace sociálních služeb v České republice rozumíme postupný proces změny řízení, financování, vzdělávání, místa a formy poskytování sociálních služeb tak, aby výsledkem byla péče v běžných životních podmínkách. Deinstitucionalizace znamená především přechod od převládajícího poskytování pobytových sociálních služeb k službám zaměřeným na individuální podporu života člověka v jeho přirozeném prostředí.³⁸

³³ Srov. MÁTL, O., JABŮRKOVÁ, M. *Kvalita péče o seniory: řízení kvality dlouhodobé péče v ČR*. Praha, 2007, s. 35.

³⁴ Srov. HORECKÝ, J. *Kvalita sociálních služeb – Značka kvality, E-Qalin* [online]. 2010 [cit. 2018-02-04]. Dostupné z: <http://www.horecky.cz/images/1329979341_kvalita-socialnich-sluzeb-konference-bratislava.pdf>.

³⁵ KARAFFOVÁ, J. *Proč ošetrovatelské standardy*. In MÁTL, O., JABŮRKOVÁ, M. *Kvalita péče o seniory: řízení kvality dlouhodobé péče v ČR*. Praha, 2007, s. 35.

³⁶ Srov. SMÉKALOVÁ, E., JOHNOVÁ M. *Zkušenosti z pilotních inspekcí kvality sociálních služeb* [online]. Praha, Olomouc, 2003 [cit. 2018-02-04]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/000121.pdf?seek=1186569403>>, s. 8.

³⁷ JOHNOVÁ, M. a kol. *Standardy kvality sociálních služeb*. Praha: MPSV, 2002, s. 2.

³⁸ Srov. ČÁMSKÝ, P., SEMBDNER J., KRUTILOVÁ, D. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. Praha, 2011, s. 12.

Do roku 1989 byly sociální služby téměř výhradně v rukou státu a aplikován byl institucionální model poskytování služeb, jež neodpovídal konceptu dodržování lidských práv. Zákon č. 55/1956 Sb., o sociálním zabezpečení převedl ve své podstatě všechnu sociální péči na stát a jeho orgány.³⁹ Neziskový sektor byl tvrdě potlačován, nebyly vyjasněny kompetence účastníků procesu poskytování služeb, chyběla odpovědnost a vzdělávání a rozvoj poskytovatelů veřejných sociálních služeb.⁴⁰ Důraz byl kladen na kvantitativní stránku služeb, **neexistovala obecná měřítko pro efektivitu a kvalitu poskytovaných služeb ani systém sankcí.**⁴¹

Kvalita poskytovaných služeb ani její podmínky nebyly součástí právních ustanovení a tématem diskuze se staly, na rozdíl od vyspělejších evropských zemí, až v devadesátých letech v období demokratizace, kdy započal proces transformace a deinstitucionalizace sociálních služeb. Změny v duchu principů ochrany lidských práv s sebou ovšem nesly mnoho problémů. Kvalita života nebyla kritériem kvality služby, zájmy zaměstnanců byly upřednostňovány před zájmy klienta, problematické byly také otázky moci a svobody volby.⁴²

Posledním právním předpisem vydaným před revolucí byl zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení.⁴³ Sociální služby v něm spadaly pod sociální péči a nebyly samostatně dostatečně upraveny. Služby byly poskytovány především ministerstvem nebo okresními úřady. Příjemci byli stavěni do pasivní role a služby nezaručovaly dostatečný individuální přístup vzhledem k potřebám klientů.⁴⁴

Upřednostňována byla i po roce 1989 ústavní péče. Vznik nestátních organizací byl problematický vzhledem k tomu, že neexistovala právní úprava a poskytování nebylo nijak neregulováno. V návaznosti na nové trendy, které směřovaly k terénním službám a službám komunitního typu jako alternativám ústavní péče, však v průběhu devadesátých let začalo vznikat mnoho nestátních organizací, a to jako **občanská sdružení**⁴⁵ nebo **obecně prospěšné společnosti.**⁴⁶ Ze strany státu neexistovaly žádné zvláštní požadavky pro vznik služby ani

³⁹ MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby – Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha, 2007, s. 27-28.

⁴⁰ Srov. ČÁMSKÝ, P., SEMBDNER J., KRUTILOVÁ D. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. Praha, 2011, s. 10-15.

⁴¹ Srov. MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha, 2014, s. 49.

⁴² Srov. MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby – Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha, 2007, s. 35 – 37.

⁴³ Zákon č.100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zrušen k 1. 1. 2012.

⁴⁴ Srov. MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby – Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha, 2007, s. 35 – 37.

⁴⁵ Zákon č. 83/1990, o sdružování občanů, zrušen k 1. 1. 2014.

⁴⁶ Zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, zrušen k 1. 1. 2014.

system kontrolly.⁴⁷ Většina změn byla zaváděna z iniciativy samotných organizací sociálních služeb, a to díky rozvoji občanské společnosti.⁴⁸

Bylo zřejmé, že je nutná sociální reforma odpovídající porevolučním podmínkám. Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení byl nevyhovující a nesystematický. Bylo nutné vytvořit moderní systém, který by odpovídal podmínkám a potřebám demokratického státu s tržní ekonomikou.⁴⁹ Systém sociálních služeb, který bude zajišťovat dostupnost pro všechny osoby v nepříznivé životní situaci, bude reagovat na potřeby obcí, měst a regionů v oblasti sociálních služeb a zároveň bude **garantovat kvalitu služeb včetně její kontroly**. Systém, který bude respektovat důstojnost uživatelů, podporovat jejich nezávislost a spoluúčast a který vymezí požadavky na profesionalitu.⁵⁰

Rozvoj kvality v sociální práci a sociálních službách v zahraničí a později i v České republice ovlivnily podle Merchela především změny ekonomických podmínek a rostoucí význam ekonomického myšlení, dále požadavek na legitimizaci sociální práce pomocí předložení důkazů o její činnosti a podpora a prosazení tématu kvality skrze legislativu. Krize sociálního státu vedla k zavedení výhod volného trhu. Byla prosazována myšlenka smíšené ekonomiky, kdy veřejné služby neposkytuje pouze stát, ale i soukromé podniky, neziskové organizace a domácnosti. Docházelo k deregulaci, ekonomizaci, privatizaci a ke změnám veřejné správy. Změny byly prosazovány ve jménu subsidiarity a osobní odpovědnosti. Byla patrná snaha o decentralizaci, snížení nadměrného finančního zatížení sociálního státu a zvýšení efektivity služeb.⁵¹

Sociální práci byla vytýkána netransparentnost, nákladnost a absence výstupů. Ztráta důvěry ve fungování a efektivnost veřejných služeb a střet s požadavky racionalizace vedly ke vzniku trhu sociální práce. Sociální služby tak byly nově chápány jako zboží, aktivity spojené s náklady a výnosy. Centrální otázkou se stalo dokazování účinnosti a kvality služeb. **Z kvality se stal měřitelný faktor, který legitimizuje určité sociální jednání a ospravedlňuje jeho financování**. Kontrola kvality tedy vzešla shora z řad politiků, kteří sledovali především finanční zájmy. Management sociální práce a řízení kvality se postupně stávaly důležitým tématem, které podporovalo myšlení o kvalitě v sociální oblasti.⁵²

⁴⁷ Srov. MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby – Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha, 2007, s. 38.

⁴⁸ Srov. MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha, 2014, s. 49.

⁴⁹ KOZLOVÁ, L. *Sociální služby*. Praha, 2005, s. 9.

⁵⁰ Srov. Tamtéž, s. 49-50.

⁵¹ Srov. MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha, 2014, s. 37-44.

⁵² Srov. Tamtéž, 37-44.

K procesu deinstitucionalizace a celkové reformace sociálních služeb v České republice významně přispěla kromě ekonomických faktorů především **aplikace principů ochrany lidských práv do sociálních služeb, proces tvorby právních standardů kvality a přípravy zákona o sociálních službách**.⁵³ Práce na novém systému sociální pomoci však byla problematická. Nejprve se jednalo o zpomalení kvůli rozdělení federativní republiky, dále byl pak návrh několikrát odložen. Veřejnost byla nucena se přizpůsobovat zastaralému systému a sílily tak hlasy volající po nezbytnosti reformy. Odborná veřejnost byla nespokojena se stavem sociálních služeb, a tak se začalo intenzivně diskutovat na téma kvality.⁵⁴

1.3 Zavádění kvality do sociálních služeb

Snaha zajistit lidská práva pro všechny bez rozdílu a vyrovnat se vyspělejšími evropskými zeměmi byla znatelná v celé společnosti. Zvyšoval se požadavek na profesionalitu a samotné organizace se snažily zlepšit své služby, aby se staly konkurenceschopné a redukovaly se celkové náklady.⁵⁵

Důraz na naplňování práv uživatelů sociálních služeb přímo souvisí s transformací těchto služeb a s moderními trendy v sociální práci. Klasické typy sociálních služeb řešily problematiku práv uživatelů pouze okrajově. Lékařský model zdůrazňoval roli pacienta, kdy o léčbě i dalším životě rozhoduje především lékař a zdravotnický personál. V ústavním modelu nebylo možné některá základní práva naplnit, jelikož se jednalo o velké instituce, ve kterých byli uživatelé stavěni do role svěřenců, kteří se musí přizpůsobit chodu instituce a je nutno o ně pečovat a celoživotně výchovně působit. Tento model byl v ČR zakotven do přijetí zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „ZSS“).⁵⁶

Ministerstvo práce a sociálních věcí České Republiky (dále jen „MPSV“) jako hlavní realizátor sociální reformy podnikal v letech 1999–2003 ve spolupráci s Národním vzdělávacím fondem projektové aktivity na vytváření standardů a kritérií kvality pro různé typy sociálních služeb a nástrojů hodnocení kvality poskytovaných sociálních služeb. V roce 1999 byl spuštěn projekt s názvem **„Projekt vytvoření minimálních standardů pro jednotlivé komplexy sociálních služeb“**, jehož cílem bylo vyzkoušet, zda je připravovaný systém standardů realizovatelný a užitečný. Jedním z důležitých projektů byl také česko-britský projekt **„Podpora MPSV při reformě sociálních služeb“**, který se zaměřoval na rozvoj kvality v sociálních službách

⁵³ ČÁMSKÝ, P., SEMBDNER J., KRUTILOVÁ., D. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. Praha, 2011, s. 12.

⁵⁴ Srov. MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha, 2014, s. 49-50.

⁵⁵ Srov. Tamtéž, s. 45.

⁵⁶ *Standardy kvality sociálních služeb - výkladový sborník pro poskytovatele* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/5966/4_vykladovy_sbornik.pdf>.

(tzn. na standardy kvality a vznik inspekčního orgánu). V rámci dalších projektů byl podporován výcvik inspektorů, dopracování metodik a spuštění pilotních inspekcí.⁵⁷

V roce 2000 stanovila vláda na základě usnesení č. 458 o Národní politice jakosti ČR všem rezortům rozpracovat projekty podpory jakosti.⁵⁸ V roce 2002 na základě usnesení č. 164 k návrhu věcného zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb stanovila zpracovat věcný záměr zákona o standardizaci služeb.⁵⁹

V rámci transformace s cílem individualizace a zkvalitnění péče pak vydalo v roce 2002 MPSV klíčový metodický materiál **Standardy kvality sociálních služeb** (dále jen „standardy kvality“).⁶⁰ Standardy vznikly na základě uskutečněných projektů a dlouhodobé odborné diskuze a spolupráce aktérů sociálních služeb a měly se stát účinným nástrojem k zavádění kvality do zařízení sociálních služeb.⁶¹

Zároveň vydalo MPSV publikaci **Zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe, Průvodce poskytovatele**.⁶² Materiál měl posloužit k pochopení základních principů kvalitní sociální služby a poskytnout poskytovatelům prostor začít se změnami ještě před jejich právním zakotvením.⁶³ To se uskutečnilo až na základě ZSS a jeho přílohy č. 2 Vyhlášky MPSV č. 505/2006 Sb., prováděcího předpisu k zákonu o sociálních službách (dále jen „prováděcí vyhláška k ZSS“).⁶⁴

V roce 2003 vydalo MPSV konzultační dokument zvaný **Bílá kniha**⁶⁵, která se týkal reformy sociálních služeb a slouží jako strategická základna dalšího rozvoje. Dokument se snažil vyjádřit celospolečenské potřeby, upozornit na problémy a formulovat doporučení. Bílá kniha uvádí sedm principů jakožto základních stavebních kamenů sociálních služeb. Jsou to:

- 1) Nezávislost a autonomie pro uživatele služeb – nikoliv závislost;

⁵⁷ *Kvalita sociálních služeb* [online]. Národní vzdělávací fond [cit. 2018-01-28]. Dostupné z: <<http://www.nvf.cz/kvalita-socialnich-sluzeb>> a *Kvalifikační předpoklady partnera. Zkušenosti a praxe uchazeče s projekty v oblasti hodnocení kvality veřejných služeb*. [online]. Kraj Vysočina [cit. 2018-02-04]. Dostupné z: <<http://extranet.kr-vysocina.cz/samosprava/soubory/rada/materialy/2005/11/RK-11-2005-42pr2.doc>>.

⁵⁸ Usnesení vlády České republiky ze dne 10. května 2000 č. 458 o Národní politice podpory jakosti České republiky.

⁵⁹ Usnesení vlády České republiky ze dne 20. února 2002 č. 164k návrhu věcného záměru zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb.

⁶⁰ JOHNOVÁ, M. a kol. *Standardy kvality sociálních služeb*. Praha: MPSV, 2002.

⁶¹ Srov. Usnesení vlády ČR č. 127/2007. Koncepce podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti.

⁶² *Zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe, Průvodce poskytovatele*. Praha: MPSV, 2002.

⁶³ Srov. MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha, 2014, s. 50-51.

⁶⁴ Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění.

⁶⁵ Pozn. Název Bílá kniha je převzat ze slovníku Evropské unie, v EU mají bílé knihy charakter doporučení.

- 2) Začlenění a integrace – nikoliv sociální vyloučení;
- 3) Respektování potřeb – služba je určována individuálními potřebami a potřebami společnosti – neexistuje model, který vyhovuje všem;
- 4) Partnerství – pracovat společně, ne odděleně;
- 5) Kvalita – záruka kvality poskytuje ochranu zranitelným lidem;**
- 6) Rovnost bez diskriminace;
- 7) Standardy národní, rozhodování v místě.⁶⁶

Zavedení standardů kvality by mělo podle Bílé knihy přinést důvěru ve službu ze strany uživatelů a jejich rodin a schopnost poskytovatelů sociálních služeb posoudit, zda jimi poskytované služby jsou v souladu s přijatými standardy. Standardy kvality se mají vztahovat na dva klíčové aspekty sociálních služeb – na kvalitu poskytovaných služeb a na kvalifikaci, schopnosti a zkušenosti pracovníků. **Systém kontroly by pak měl přinést objektivní hodnocení a prostor pro konstruktivní řešení všech nedostatků.**⁶⁷

Následně byly v roce 2006 přijaty dva klíčové dokumenty: **Úmluva o právech osob s postižením**, která se stala na základě článku 10 Ústavy po svém vyhlášení dne 12. února 2010 součástí právního řádu ČR⁶⁸ a **Akční plán na podporu práv a plného zapojení osob se zdravotním postižením do společnosti: zlepšení kvality života osob se zdravotním postižením v Evropě 2006 – 2015**. Základními myšlenkami jsou lidská práva, zákaz diskriminace, rovné příležitosti a zapojení osob se zdravotním postižením do společnosti.⁶⁹ Zásady těchto dokumentů se promítají i do ZSS a standardů kvality zakotvených v prováděcí vyhlášce k ZSS.

1.4 Vznik zákona o sociálních službách

Do roku 2007 se v rámci reformy sociálních služeb jednalo především o koncepty a doporučení. Oblast sociálních služeb nebyla vyřešena komplexně legislativně.⁷⁰ Práce na návrzích nového

⁶⁶ Srov. *Bílá kniha v sociálních službách* [online]. Praha: MPSV, 2003 [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/736/bila_kniha.pdf>.

⁶⁷ *Bílá kniha v sociálních službách* [online]. Praha: MPSV, 2003 [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/736/bila_kniha.pdf>.

⁶⁸ Srov. MAKOVCOVÁ, S. *Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením* [online]. [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/10775/umluva_info_160511.pdf>.

⁶⁹ Srov. *Akční plán na podporu práv a plného zapojení osob se zdravotním postižením do společnosti: zlepšení kvality života osob se zdravotním postižením v Evropě 2006 – 2015*. [online]. Rada Evropy, výbor ministrů, 2006 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <http://www.nrzp.cz/dokumenty/zahranicni/Akcni_plancoe.pdf>.

⁷⁰ ČÁMSKÝ, P., SEMBDNER J., KRUTILOVÁ D. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. Praha, 2011, s. 18.

systemu sociální pomoci začaly již v roce 1994, až v roce 2006 byl ale přijat nový zákon o sociálních službách, principiální dokument pro zvyšování kvality služeb.⁷¹

ZSS vytváří právní rámec pro rozvoj sítě moderních služeb a pro transformaci ústavní péče ve služby poskytované v přirozeném prostředí. V moderně pojatých sociálních službách převládá **model sociálního začlenění**. Uživatel sociální služby přestává být pasivním příjemcem péče, naopak se stává aktivním partnerem v procesu plánování a poskytování služby. Důraz je kladen na začlenění do běžného prostředí, na vytvoření životních podmínek, které jsou srovnatelné s životními podmínkami lidí bez zdravotního nebo sociálního znevýhodnění. Sociální služba musí uživateli umožnit žít způsobem, který je ve společnosti považován za běžný. Uživatel je v rámci moderních sociálních služeb respektován především jako občan a jako dospělá osoba. Tento přístup vede i ke zvýšené pozornosti k dodržování práv uživatelů, dětí i dospělých. Celkově lze říci, že v rámci moderních sociálních služeb je **naplňování práv uživatelů jedním z hlavních ukazatelů kvality služby**.⁷²

ZSS účinný od 1. ledna 2007 přinesl zásadní změnu a byl velkým krokem v modernizaci rozvíjejícího se sociálního sektoru. Je prvním zákonem dodržujícím princip svobodné volby formy pomoci a typu služby na základě specifických potřeb uživatele. Stát na financování těchto služeb přispívá formou dotací, ale také poskytuje finanční prostředky na úhradu sociální služby v podobě příspěvku na péči. ZSS směřuje k tomu, aby sociální služby volili lidé, kteří je opravdu potřebují a v takové míře, ve které je potřebují a aby poskytované služby odpovídaly normám kvalitní služby podle mezinárodních trendů a vědeckých poznatků. Nástrojem k tomuto směřování je příspěvek na péči a standardy kvality.⁷³

V zákonu se objevují nové instituty, které mají pomoci v naplňování tímto zákonem určených cílů. § 2 ZSS definuje dvě základní zásady:

„Každá osoba má nárok na bezplatné poskytnutí základního sociálního poradenství o možnostech řešení nepříznivé sociální situace nebo jejího předcházení“ a „rozsah a forma pomoci a podpory poskytnuté prostřednictvím sociálních služeb musí zachovávat lidskou důstojnost osob. Pomoc musí vycházet z individuálně určených potřeb osob, musí působit na osoby aktivně, podporovat rozvoj jejich samostatnosti, motivovat je k takovým činnostem,

⁷¹ Srov. MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby – Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha, 2007, s. 39.

⁷² *Standardy kvality sociálních služeb - výkladový sborník pro poskytovatele* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/5966/4_vykladovy_sbornik.pdf>.

⁷³ Srov. Usnesení vlády ČR č. 127/200. Koncepce podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti.

*keré nevedou k dlouhodobému setrvávání nebo prohlubování nepříznivé sociální situace, a posilovat jejich sociální začleňování. Sociální služby musí být poskytovány v zájmu osob a v náležitě kvalitě takovými způsoby, aby bylo vždy důsledně zajištěno dodržování lidských práv a základních svobod osob.*⁷⁴

Podle ZSS má být poskytovaná pomoc:

- 1) **Dostupná** – z hlediska typu pomoci, územní dostupnosti, informační dostupnosti a v neposlední řadě také z hlediska ekonomických možností uživatelů.
- 2) **Efektivní** – uzpůsobena tak, aby vyhovovala potřebě člověka a nikoliv „potřebám“ systému.
- 3) **Kvalitní** – zabezpečována způsobem a v rozsahu, který odpovídá současnému poznání a možnostem společnosti.
- 4) **Bezpečná** – zajištěna tak, aby neomezovala oprávněná práva a zájmy osob.
- 5) **Hospodárná** – poskytována tak, aby veřejné i osobní výdaje používané na poskytnutí pomoci v maximálně možné míře pokrývaly objektivizovaný rozsah potřeb.⁷⁵

Změny, které zákon přinesl:

- Byla přijata nová kategorizace sociálních služeb (§ 32 – 77 ZSS). Sociální služby se rozdělily na sociální poradenství, služby sociální péče a služby sociální prevence.
- Zákon vymezil formy poskytování služeb na pobytové, ambulantní a terénní.
- Byl upraven výše uvedený příspěvek na péči (§ 7–30 ZSS).
- Byl zaveden smluvní princip poskytování sociálních služeb (§ 90 a 91 ZSS).
- Zákon stanovil nutnost registrace poskytovatelů (§78 – 87 ZSS) a zároveň ustanovení § 83 ZSS stanovilo výjimku v podobě fyzické osoby poskytující sociální služby, u níž není vyžadována registrace a nevztahuje se na ni kontrolní působnost. V tomto případě se totiž jedná o osoby blízké, které tuto činnost nemají jako podnikatelskou.
- Zákon určil předpoklady pro výkon povolání sociálního pracovníka a pracovníka v sociálních službách (§ 109 – 117 ZSS).

⁷⁴ Zákon 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵ Usnesení vlády ČR č. 127/2007. Koncepce podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti.

- **Byl zaveden systém kontroly – inspekci (§ 97 a 98 ZSS), který ověřuje kvalitu sociálních služeb pomocí standardů (§ 99 ZSS), které byly vyhlášeny prováděcí vyhláškou k ZSS.⁷⁶ Prováděcí vyhláška definuje jednotlivé standardy a jejich kritéria, které budou blíže představeny v následující kapitole.**

MPSV se věnuje koncepčnímu řešení kvality a dostupnosti sociálních služeb systematicky a soustavně. 21. února 2007 byla usnesením č. 127 vlády České republiky přijata **Koncepce podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné druhy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti**. Uvedená koncepce byla vypracována v souladu s Národním akčním plánem sociálního začleňování na léta 2006 – 2008 a na léta 2008 – 2010, Bílou knihou v sociálních službách a zákonem č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, českým právním řádem a v první řadě s Listinou základních práv a svobod.⁷⁷

Koncepce hovoří o základních principech transformace, a těmi jsou **humanizace, individualizace a princip služby v přirozeném prostředí člověka**. Jako účinným nástrojem v individualizaci péče vidí právě standardy kvality v sociálních službách. Chce dosáhnout důsledného naplňování principů kvality v sociálních službách, díky čemuž bude docházet k pozitivním změnám v odbornosti, kvalitě a individualizaci poskytované služby. V přístupu k uživateli se má měnit poměr mezi péčí a podporou ve prospěch podpůrných činností. Cílem je především naplňování lidských a občanských práv uživatele. Hovoří se zde o právu na kvalitní život nebo o právu na rovné příležitosti a možnost svobodného rozhodování o otázkách běžného života.⁷⁸

V roce 2010 zveřejnil Výbor pro sociální ochranu **Dobrovolný evropský rámec pro kvalitu sociálních služeb**. Ten má za cíl vytvořit jednotné chápání kvality sociálních služeb v rámci Evropské unie. Na základě vytvořené metodologie by mělo dojít k vyvinutí sady nástrojů kvality, jež respektují společný identifikační vzorec a umožní srovnávání mezi jednotlivými zeměmi. Díky metodologickým směrnicím má být Rámec kvality užitečný i veřejné správě, která odpovídá za organizování a financování sociálních služeb. Díky němu se budou

⁷⁶ Srov. Zákon 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ Srov. VÁVROVÁ, S. *Kontext transformace pobytových sociálních služeb* [online]. Zlín: Fakulta humanitních studií Univerzity Tomáše Bati, 2009 [cit. 2018-01-24]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/8679/Kontext_transformace_pobytovych_socialnich_sluzeb.pdf, s. 4-5.

⁷⁸ Srov. Usnesení vlády ČR č. 127/2007. Koncepce podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti.

moci **vytvořit specifické nástroje pro definování, měření a hodnocení kvality sociálních služeb na patřičné úrovni**. Má tak sloužit jako reference pro definování, zajišťování, hodnocení a zlepšování kvality těchto služeb. Rámec kvality má dobrovolný charakter, není zakotven v žádném závazném dokumentu.⁷⁹

1.4.1 Novelizace zákona a chystané změny v systému kvality

V období po nabytí účinnosti ZSS se začalo diskutovat nad návrhem novelizace, která by upravila oblasti, které se v praxi začaly zdát jako nevyhovující.

V roce 2014 byl přijat zákon č. 254/2014 Sb. V první řadě v něm šlo o nové nastavení financování sociálních služeb v návaznosti na přechod tohoto financování na kraje. Došlo k úpravě definice střednědobého plánu a sítě sociálních služeb. Další ze změn se pak týkají **převodu kompetencí k výkonu inspekcí poskytování sociálních služeb na z Úřadu práce České republiky na MPSV**. Poslední skupina změn pak vychází z předpokladu, že sociální práci by měli primárně vykonávat absolventi oborů zaměřených na sociální oblasti. Zákon nabyl účinnosti, s výjimkou některých ze svých ustanovení, dnem 1. 1. 2015.⁸⁰

Velká novelizace zákona se podařila prosadit s účinností od 1. 1. 2018. Jedná se především o navýšení příspěvku na péči při úplné závislosti a současně rychlejší projednání žádosti o příspěvek (k částečnému navýšení příspěvku došlo již díky novelizaci zákona č. 189/2016 Sb.⁸¹). Dále novelizace přichází s podporou rodin s trojčaty a více narozenými dětmi. V neposlední řadě pak dochází k legislativnímu ukotvení hospiců. Zásadní změnou je financování sociálních služeb, a to formou mandatorních výdajů.⁸²

Vedle některých změn, které se ve větší či menší míře podařilo prosadit, se od roku 2011 začalo systematicky pracovat na celkové změně systému kvality. Odbor sociálních služeb a sociální práce MPSV spustil individuální projekt „**Inovace systému kvality sociálních služeb**“, který byl podpořen v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost. Projekt byl

⁷⁹ Srov. *Dobrovolný evropský rámec pro kvalitu sociálních služeb* [online]. Výbor pro sociální ochranu, 2010 [cit. 2018-01-24]. Dostupné z:

<https://www.mpsv.cz/files/clanky/10768/QF_document_100707_CZ_korekce.pdf>.

⁸⁰ Zákon č. 254/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁸¹ Zákon č. 189/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.

⁸² Srov. JELÍNKOVÁ, P. *Velká novela zákona o sociálních službách přinese řadu změn* [online]. 10. 4. 2017 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <<https://pomocvdomacnosti.cz/velka-novela-zakona-o-socialnich-sluzbach-prinese-radu-zmen>>.

financován z prostředků Evropského sociálního fondu a státního rozpočtu České republiky. Hlavním záměrem projektu bylo **revidovat systém kvality sociálních služeb a zefektivnit systém kontroly**, a to skrze zkvalitnění metodických, koncepčních a legislativních změn a jejich kontrolu v České republice.⁸³

Důvodem snahy o změnu systému kvality je dlouhodobá nespokojenost aktérů v sociálních službách se zákonným nastavením kvality. Kritizuje se především duplicitní znění povinností a kritérií, nejasné vymezení požadavků, i když je systém kontrolován státní kontrolou, neobjektivita zákonných požadavků nebo neexistence správního deliktu za porušování lidských práv a svobod.⁸⁴ Problematickým oblastem a jejich dopadům se budu podrobněji věnovat ve čtvrté kapitole.

⁸³ Srov. *Individuální projekt Inovace systému kvality sociálních služeb Newsletter 01 – září 2012* [online]. Praha: MPSV, 2012 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/13717/Final_newsletter-01.pdf>.

⁸⁴ Srov. *Novela zákona o sociálních službách – pracovní verze* [online]. Praha: MPSV, 2016 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://socialnirevue.cz/wp-content/uploads/2016/05/Novela_zakona_o_socialnich_sluzbach_pracovni_verze.pdf>.

2 Inspekce poskytování sociálních služeb

Následující kapitola je především popisného charakteru. Obsahuje krátkou historii inspekci a dále se věnuje její metodice, jejíž přiblížení považuji za důležité pro účel následného rozebrání problematických oblastí.

Koncepce inspekci vznikala současně s tvorbou standardů pomocí realizovaných projektů zmíněných v předchozí kapitole. Vznik standardů kvality vedl k rozvoji kvality v sociálních službách, kterou je, jak uvádí Matoušek, možné garantovat tím, že bude prověřena na základě předem daných parametrů.⁸⁵

Prověřovací (kontrolní) funkci má přebírat právě inspekce. **Kontrolu přitom chápeme jako proces, kterým ověřujeme soulad mezi skutečným stavem při výkonu určité činnosti a stavem ideálním.** Kritériem kontroly je pak norma určující ideální stav a jejím cílem je náprava stavu. Tato náprava je úkolem subjektu zodpovědného za výkon kontrolované činnosti.⁸⁶

Nezbytnost kontroly a snaha o její prosazení do praxe je patrná po celou dobu porevolučního vývoje sociální sféry. Hovoří o ní i zmíněná Bílá kniha, podle které je nutné mít objektivní hodnocení toho, zda jsou standardy plněny. V plánu byly zpočátku inspekce dobrovolné, jež měly pomoci s rozvojem poskytovaných služeb a později také inspekce povinné, konané v pravidelných intervalech, při kterých měl mít poskytovatel v případě zjištění nedostatků povinnost nápravy.⁸⁷

Zkušební (pilotní) inspekce byly spuštěny MPSV v roce 2002. Proběhlo celkem třicet inspekci, které porovnávaly kvalitu služeb poskytovaných v různých typech sociálních zařízení se standardy kvality. Inspekce byly uskutečněny v rámci česko-britského projektu na podporu MPSV při reformě sociálních služeb. Šlo o zkušební inspekce a používané postupy se průběžně měnily na základě získávaných zkušeností.⁸⁸

Zkušební inspekce měly dva hlavní cíle:

- 1) Získat co nejvíce poznatků o tom, jak provádět inspekce kvalitně a efektivně;

⁸⁵ Srov. MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby – Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha: Portál, 2007, s. 125.

⁸⁶ Srov. MPSV. *Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb*. Praha:VCVS ČR, 2007.

⁸⁷ Srov. *Bílá kniha v sociálních službách* [online]. Praha: MPSV, 2003 [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/736/bila_kniha.pdf>.

⁸⁸ Srov. SMÉKALOVÁ, E., JOHNOVÁ, M. *Zkušenosti z pilotních inspekci kvality sociálních služeb* [online]. Praha, 2003 [cit. 2018-02-04]. Dostupné z:

<<http://www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/000121.pdf?seek=1186569403>>, s. 1.

- 2) Získat informace o současné kvalitě sociálních služeb v organizacích, ve kterých byla inspekce provedena.

Důležitá při tom nebyla jen **kontrola stávající kvality služeb**, ale také **podpora a motivace poskytovatelů k rozvoji a zkvalitnění služeb**. Inspekce jakožto šířitel příkladu dobré praxe totiž může zlepšovat kvalitu celého systému sociálních služeb.⁸⁹ Tzv. dobrá praxe přitom znamená „*souhrn odborných postupů, přístupů a metod a vychází z důkladných znalostí problematiky vztahující se k dané oblasti.*“⁹⁰

K právnímu ukotvení inspekci došlo v roce 2006 pomocí ZSS, jak uvádí první kapitola. Inspekce se tak stala státní kontrolou. Na začátku vstupovali do sociálních služeb k výkonu státní kontroly inspektoři krajských úřadů. Metodika inspekci, která byla vytvořena v roce 2006, nebyla závazným dokumentem a praxe krajů při provádění inspekci se značně odlišovala, přestože krajské inspektoři prošli jednotným vzděláním. V roce 2011 byl v rámci sociální reformy výkon inspekci převeden na krajské pobočky Úřadu práce ČR. Inspekce začali vykonávat noví úředníci, většinou bez potřebného vzdělání pro inspekční činnost v sociálních službách.⁹¹

V roce 2012 v rámci systémového projektu Inovace systému kvality sociálních služeb mělo začít vzdělávání nových, ale i stávajících inspektorů, jejichž dosavadní působení vytvořilo vzhledem k výše uvedeným a dalším okolnostem negativní pověst⁹² Novelou zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů byl od 1. 1. 2015 výkon inspekci převeden a u poskytovatelů, kterým bylo vydáno rozhodnutí o registraci, provádí inspekce MPSV.⁹³

2.1 Právní rámec inspekce

Prostřednictvím povinností poskytovatele a standardů kvality je zákonně stanovená minimální úroveň kvality sociálních služeb. Naplňování kvality je kontrolováno právě prostřednictvím inspekce poskytování sociálních služeb. Cílem je identifikovat nejzávažnější nedostatky

⁸⁹ Srov. SMÉKALOVÁ, E., JOHNOVÁ, M., MÁTL, O. *Zkušenosti z pilotních inspekci kvality sociálních služeb* [online]. Praha, Olomouc, 2003 [cit. 2018-02-04]. Dostupné z:

<<http://www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/000121.pdf?seek=1186569403>>.

⁹⁰ *Standardy kvality sociálních služeb - výkladový sborník pro poskytovatele* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/5966/4_vykladovy_sbornik.pdf>, s. 182.

⁹¹ Srov. SÝKOROVÁ, J. *Vývoj v oblasti inspekci sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV [cit. 2018-02-07]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/18615/01-Muzes_clanek.pdf>.

⁹² Srov. TOMÁŠKOVÁ, M. *Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb* [online]. MPSV, 2014 [cit. 2018-02-07]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/19543/inspekce_10_2014.pdf>.

⁹³ *Delimitace agendy inspekce poskytování sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2015 [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <<https://www.mpsv.cz/cs/20604>>.

v poskytování služeb, ukládat opatření k jejich odstranění a posléze dohlížet na jejich plnění.⁹⁴ Inspekce je upravena následujícími právními předpisy a normami:

- **Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů** – rámcově se zabývá inspekcemi v ust. § 97–99.⁹⁵
- **Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách** – vyhláška stanovuje obsah jednotlivých kritérií standardů kvality.⁹⁶
- **Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole** – upravuje postup při provádění inspekce.⁹⁷
- **Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů** – podle správního řádu se postupuje v případě řešení námítky podjatosti a v případě projednání správních deliktů.⁹⁸
- **Služební předpis státního tajemníka č. 2/2016, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců Ministerstva práce a sociálních věcí** – Etický kodex zaměstnanců MPSV.⁹⁹
- **Metodické pokyny MPSV** – platný Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekci poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.¹⁰⁰
- **Etický kodex inspektorů sociálních služeb.**¹⁰¹

2.2 Předmět inspekce

Předmětem inspekce u poskytovatelů sociálních služeb je dle zákona:

- 1) Plnění povinností poskytovatelů sociálních služeb stanovených v § 88 a 89 ZSS.
- 2) Kvalita poskytovaných sociálních služeb ověřovaná v souladu s § 99 pomocí standardů kvality sociálních služeb ve znění prováděcí vyhlášky k ZSS.

⁹⁴ Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekci poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 7.

⁹⁵ Zákon 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁶ Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění.

⁹⁷ Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁹ *Služební předpis státního tajemníka č. 2 / 2016, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců Ministerstva práce a sociálních věcí (Etický kodex MPSV)* [online]. Praha: MPSV, 2016 [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/24752/SP_2-2016_pravidla_etiky_statnich_zamestnancu_MPSV.pdf>.

¹⁰⁰ Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekci poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 5.

¹⁰¹ *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>.

- 3) Posouzení, zda smlouva o poskytování služby obsahuje náležitosti podle § 91 odst. 2 ZSS.
- 4) Posouzení, zda je výše úhrady sjednána v rámci výše úhrady stanovené § 73 až 77ZSS.
- 5) Posouzení, zda jsou naplňovány základní zásady ZSS.¹⁰²

Podle § 88h ZSS je poskytovatel povinen dodržovat standardy kvality sociálních služeb. ZSS charakterizuje v §99 **standardy jako soubor kritérií, jejichž prostřednictvím je definována úroveň kvality poskytování sociálních služeb** v oblasti personálního a provozního zabezpečení sociálních služeb a v oblasti vztahů mezi poskytovatelem a osobami.¹⁰³ Standardy popisují, jak má vypadat kvalitní služba, kdy **kvalita znamená uspokojení potřeb a zájmů nejen uživatelů, ale i zadavatelů služeb, kteří službu objednávají a platí z veřejných zdrojů**. Mají být souborem kritérií, pomocí kterého bude možné určit, zda služby podporují osobní růst a nezávislost uživatele.¹⁰⁴

Základními hodnotami standardů kvality jsou:

- důstojnost,
- rozvoj nezávislosti,
- autonomie uživatelů,
- respekt k jejich přirozeným a občanským právům,
- účast na běžném životě v přirozeném sociálním prostředí.

Za důležitý atribut je považováno zaměření se na osobní cíle uživatelů služeb. Cílem zavedení standardů do praxe je zkvalitnění a zefektivnění služeb a možnost porovnání efektivity u jednotlivých druhů služeb. Výsledkem má být zvýšení efektivity využití prostředků vynaložených na sociální služby, což by mělo vést k rozvoji alternativních sociálních služeb, a tedy k dostupnosti služeb všem, kteří ji potřebují.¹⁰⁵

System standardů je důležitou metodickou příručkou pro inspektory. Zahrnuje patnáct základních standardů, které obsahují konkrétní kritéria, z nichž některá z nich jsou považována za zásadní. Kritéria zavazují poskytovatele **vytvářet vnitřní pravidla a podle těchto pravidel**

¹⁰² Srov. Zákon 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰³ Tamtéž.

¹⁰⁴ Srov. JOHNOVÁ, M. a kol. *Standardy kvality sociálních služeb*. Praha: MPSV, 2002., s. 4-5.

¹⁰⁵ Srov. Tamtéž s. 4-5.

postupovat.¹⁰⁶ Standardy můžeme pro lepší orientaci zařadit do tří základních skupin – **procedurální, personální a provozní.**¹⁰⁷ Toto rozdělení však v prováděcí vyhlášce k ZSS nenajdeme.

Prvním z procedurálních standardů je **Standard č. 1 – Cíle a způsoby poskytování služeb.** Poskytovatel je zavázán definováním a zveřejněním poslání, cíle, zásad a okruhu osob, kterým je služba poskytována. Je nutné mít zpracované pracovní postupy a důraz je kladen na individuální přístup a vlastní vůli při řešení nepříznivé sociální situace. Zajistit dostupnost výše uvedených informací požaduje i § 88a ZSS, § 88d ZSS pak mluví o stanovení pravidel pro uplatnění oprávněných zájmů osob.¹⁰⁸

Standard č. 2 – Ochrana práv uživatelů sociálních služeb hovoří především o zpracování vnitřních pravidel, které předchází porušování základních lidských práv a svobod, a dále o vymezení situací, kdy by mohlo dojít ke střetu zájmů, a jejich možné řešení. O naplňování občanských a lidských práv hovoří taktéž § 88c ZSS.¹⁰⁹

Dalším procedurálním standardem je **Standard č. 3 – Jednání se zájemcem o službu.** Poskytovatel je povinen informovat zájemce o možnostech a podmínkách poskytování služby a projednat s ním jeho požadavky, očekávání a možné cíle. Tuto povinnost uvádí i § 88b ZSS. Důležitá jsou taktéž pravidla pro odmítnutí zájemce o službu. Evidenci odmítnutých zájemců nařizuje § 88g ZSS.¹¹⁰

Standard č. 4 – Smlouva o poskytování sociální služby zavazuje poskytovatele zpracovat vnitřní pravidla pro uzavírání smlouvy o poskytování sociální služby, a to s ohledem na stanovené osobní cíle a způsobem srozumitelným pro uživatele. Nutnost uzavření smlouvy uvádí § 88i ZSS.¹¹¹

Standard č. 5 – Individuální plánování průběhu sociální služby se věnuje individuálnímu plánování podobně jako § 88f ZSS. Nezbytné je vypracovat taková vnitřní pravidla, která podle druhu a poslání služby budou řídit plánování a přehodnocování procesu poskytování služby. Individuální plán sestavuje ve spolupráci s uživatelem určený zaměstnanec, a to s ohledem na jeho osobní cíle. Plán je průběžně hodnocen a případně upravován podle potřeb uživatele.¹¹²

¹⁰⁶ Srov. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění.

¹⁰⁷ Srov. např. KOZLOVÁ, L. *Sociální služby*. Praha, 2005 nebo MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby – Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha: Portál, 2007.

¹⁰⁸ Srov. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění a Zákon 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁹ Srov. Tamtéž.

¹¹⁰ Srov. Tamtéž.

¹¹¹ Srov. Tamtéž.

¹¹² Srov. Tamtéž.

Standard č. 6 – Dokumentace o poskytování sociální služby zavazuje poskytovatele k zpracování vnitřních pravidel k vedení dokumentace o poskytování sociální služby. Jedná se o zpracování, vedení a evidenci dokumentace o osobách, kterým je služba poskytována, a to, pokud to charakter služby či uživatel vyžaduje, anonymním způsobem. Dále také k určení osob, které budou mít k dokumentaci přístup a doby uchování záznamů.¹¹³

Dalším je **Standard č. 7 – Stížnosti na kvalitu nebo způsob poskytování sociální služby**, kdy kritériem je vypracování pravidel pro podávání a vyřizování stížností, jejich evidence, možnost odvolání se na vyšší orgány a v neposlední řadě seznámení uživatele a také zaměstnance s těmito postupy. Povinnost vytvořit pravidla stížností je uvedena v § 88e ZSS.¹¹⁴

Posledním procedurálním standardem je **Standard č. 8 – Návaznost poskytované sociální služby na další dostupné zdroje**, kdy poskytovatel nenahrazuje běžně dostupné veřejné služby, ale zprostředkovává uživatelům další služby a podporuje je v kontaktech a vztazích s přirozeným sociálním prostředím.¹¹⁵

Druhá podskupina jsou personální standardy. **Standard č. 9 – Personální a organizační zajištění sociální služby** zavazuje poskytovatele mít písemně stanovenou strukturu a počet pracovních míst, stejně tak jako nároky a pravidla přijetí zaměstnanců, jejich práva a povinnosti. Pravidla jsou zpracována i pro fyzické osoby, které nejsou s poskytovatelem v pracovně právním vztahu.¹¹⁶

Standard č. 10 – Profesní rozvoj zaměstnanců se týká zaškolování zaměstnanců, jejich hodnocení, dalšího vzdělávání, podpory nezávislého kvalifikovaného odborníka a systému výměny informací mezi zaměstnanci o poskytované službě.¹¹⁷

Do standardů provozních můžeme zařadit **Standard č. 11 – Místní a časová dostupnost poskytované sociální služby**. Jedná se o dostupnost informační, místní, časovou, finanční, architektonickou a psychologickou.¹¹⁸

Standard č. 12 – Informovanost o poskytované sociální službě ukládá mít zpracovaný soubor informací o poskytované sociální službě, a to ve srozumitelné podobě vzhledem k uživatelům.¹¹⁹

¹¹³ Srov. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění.

¹¹⁴ Srov. Tamtéž a Zákon 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁵ Srov. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění.

¹¹⁶ Srov. Tamtéž.

¹¹⁷ Srov. Tamtéž.

¹¹⁸ Srov. Tamtéž.

¹¹⁹ Srov. Tamtéž.

Standard č. 13 – Prostředí a podmínky zadává poskytovateli zajišťovat materiální, technické a hygienické podmínky přiměřené druhu poskytované sociální služby a její kapacitě, okruhu osob a individuálně určeným potřebám osob, prostředí musí být důstojné.¹²⁰

Další standard je **Standard č. 14 – Nouzové a havarijní situace**. Poskytovatel se věnuje jejich popisu včetně plánu postupu a dokumentace.¹²¹

Poslední je **Standard č. 15 – Zvyšování kvality sociální služby**. Jedná se o kontrolu a hodnocení služby vzhledem k vymezení cílů a způsobů služeb, jak o něm mluví standard číslo jedna. Dále také o zjišťování spokojenosti, využívání stížností a zapojování zaměstnanců a dalších zainteresovaných osob jako prostředku ke zvyšování kvality.¹²²

§ 89 ZSS, jehož dodržování mimo jiné inspekce kontrolují, se zabývá opatřením omezující pohyb osob. Uvádí zákaz používání opatření omezující pohyb osob až na přísně stanovené výjimky, jež musí být evidovány.¹²³

2.3 Inspekční tým

Inspekční tým tvoří nejméně tři členové u pobytových služeb a nejméně dva členové u ostatních služeb. Alespoň jeden člen musí být státním zaměstnancem zařazeným k výkonu služby v MPSV, tato osoba je zpravidla vedoucí inspekčního týmu. Členové inspekčního týmu mohou být další **zaměstnanci MPSV (interní inspektoři)** nebo přizvaní **specializovaní odborníci (externí inspektoři)**, kteří však nesmí být podjatí k poskytovateli služby. Inspektoři musí mít znalosti zejména v oblasti právních předpisů, kontrolních postupů a správního řízení.¹²⁴ Podjatost může být na žádost poskytovatele kontrolována podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole. Inspekce se může účastnit také tzv. přizvaná osoba na základě své odborné specializace. Povinnosti inspektorů vychází především z výše uvedených právních předpisů a norem a také z uvedeného metodického pokynu.¹²⁵

Kvalifikační předpoklady a odborná způsobilost nejsou upraveny žádným právním předpisem a vychází z podmínek stanovených MPSV pro vedení Seznamu specializovaných odborníků – inspektorů kvality sociálních služeb.

¹²⁰ Srov. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění.

¹²¹ Srov. Tamtéž.

¹²² Srov. Tamtéž a Zákon 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

¹²³ Srov. Zákon 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.

¹²⁴ Srov. Tamtéž a Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 13.

¹²⁵ Srov. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 13.

V profilu inspektora zveřejněného MPSV v roce 2009 se jako podmínky uvádí:

- vysokoškolské vzdělání (minimálně Bc.) nebo vyšší odborné vzdělání získané absolvováním vzdělávacího programu akreditovaného podle zvláštního právního předpisu (pozn. jedná se o humanitní obor sociálního zaměření),
- 5 let praxe v poskytování sociálních služeb – práce přímo s klienty nutností, zkušenosti s vedením týmu výhodou,
- Bezúhonnost,
- osobnostní předpoklady pro stresovou a týmovou práci,
- znalost a aplikace standardů kvality sociálních služeb,
- motivace a podmínky pro budoucí výkon inspekční činnosti,
- absolvování zadělávacího programu v rozsahu cca 150 hodin po dobu šesti měsíců.¹²⁶

Podle Metodického pokynu č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle ZSS se mění nutná **minimální odborná praxe na 3 roky v posledních 5 letech**. Vstupní vzdělávání inspektorů, jeho hodinový rozsah ani další specifika vzdělávání nejsou uvedena. Doporučuje se rovněž průběžné vzdělávání formou účasti na metodických setkáváních pořádaných MPSV a supervizích.¹²⁷

Základní předpoklady pro výkon profese inspektora uvádí také etický kodex inspektorů sociálních služeb, podle kterého je zásadní bezúhonnost, objektivita, odborná způsobilost a řádná péče, respekt k lidským právům a důvěrnost. Kodex dále ukládá povinnost rozvíjet své odborné kompetence, kontinuálně se vzdělávat, využívat externí podpory a nabyté znalosti a dovednosti uplatňovat ve své praxi.¹²⁸

Seznam specializovaných odborníků – inspektorů kvality sociálních služeb MPSV

Inspektoři, kteří splní veškeré podmínky, jsou vedeni v Seznamu MPSV. Poslední aktualizace na webu MPSV z 10. 3. 2011 uvádí 77 aktivních inspektorů, dva s pozastavenou činností a 22 inspektorů, kterým byla činnost ukončena. V seznamu MPSV nejsou vedeni interní inspektoři –

¹²⁶ Srov. *Profil inspektora sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2010[cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/9609/PROFIL_inspektora_2010b.pdf>.

¹²⁷ Srov. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 12-13.

¹²⁸ Srov. *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>.

úředníci MPSV.¹²⁹ Seznam inspektorů – úředníků není přístupný veřejnosti, stejně tak jako požadavky na jejich kvalifikaci.

Na plnění povinností inspektorů by měl dohlížet zvláštní kontrolní orgán **Komise pro vedení Seznamu inspektorů MPSV**, který postupuje podle Pravidel pro vedení Seznamu a Statutu a jednacího řádu. Pravidla pro vedení Seznamu ani Statut a jednací řád nejsou na webu dostupné. Komise by se měla, podle informací získaných ze zápisů z jednání, skládat z 6 členů – zástupců inspektorů MPSV, zástupců krajských inspektorů a zástupců inspektorů – specializovaných odborníků (pozn. vzhledem k převedení výkonu inspekci bude pravděpodobně v současnosti složení jiné). Komise může při nesplnění pravidel rozhodnout o přerušení či ukončení činnosti inspektora. Komise projednává stížnosti na jednání inspektorů a zavazuje se monitorovat **jednání inspektorů proti etickému kodexu**.¹³⁰

2.4 Metodika inspekce

Následující podkapitola čerpá z nejnovějšího platného **Metodického pokynu č. 1/2016 k provádění inspekci poskytování sociálních služeb**,¹³¹ závazného dokumentu k provádění inspekci a doplněna o informace vyplývající z **etického kodexu inspektorů sociálních služeb** (dále jen „etický kodex inspektorů“).¹³² Pravidla a metodické postupy inspektorů prošly ve své krátké historii několika proměnami, a to především v návaznosti na změnu vykonavatele. S ohledem na skutečnost, že od roku 2015 vykonává inspekce MPSV, bylo nezbytné vypracovat odpovídající metodiku.¹³³

Inspekce zadává MPSV pomocí dlouhodobého plánu inspekci, a to vždy na pět let tak, aby byla provedena inspekce u všech poskytovatelů sociálních služeb, které spadají do působnosti příslušných krajských pracovišť ministerstva. Vychází se z přehledu předešlých

¹²⁹ Srov. *Seznam specializovaných odborníků/ic - inspektorů/ek kvality sociálních služeb MPSV* [online]. Praha: MPSV, 10. 3. 2011 [cit. 2018-02-24]. Dostupné z:

<https://www.mpsv.cz/files/clanky/9689/Databaze_inspektoru_10032011.pdf>.

¹³⁰ Srov. *Zápis z 5. jednání Komise pro vedení Seznamu specializovaných odborníků - inspektorů kvality sociálních služeb MPSV (dále jen „Komise“) 10. 3. 2011* [online]. Praha: MPSV, 10. 3. 2011 [cit. 2018-02-23]. Dostupné z:<https://www.mpsv.cz/files/clanky/10653/zapis_100311.pdf> a *Zápis z 1. jednání Komise pro vedení Seznamu specializovaných odborníků – inspektorů kvality sociálních služeb ze dne 22. července 2008* [online]. 22. 7. 2008 [cit. 2018-02-23]. Dostupné

z:<https://www.mpsv.cz/files/clanky/6890/zapis_22072008.pdf> a *Zápis z 3. jednání Komise pro vedení Seznamu specializovaných odborníků – inspektorů kvality sociálních služeb 20. července 2009* [online].

Praha: MPSV, 20. 7. 2009 [cit. 2018-02-23]. Dostupné z:

<https://www.mpsv.cz/files/clanky/7552/zapis_20072009.pdf>.

¹³¹ Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekci poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016.

¹³² *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z:

<https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>.

¹³³ Srov. *Aktualizace výkonu inspekci a metodických postupů inspektorů* [online]. Praha: MPSV, 2015 [cit. 2018-02-07]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/23451/Aktualizace_pravidel.pdf>.

inspekci, z mapování poskytovatelů, pokynů ministerstva, informací krajských úřadů nebo podnětů ke kvalitě poskytovaných služeb. Dle etického kodexu inspektor nemá přijmout zadání na inspekci, které je v rozporu s posláním inspekci a etickým kodexem. Nesmí podléhat žádným tlakům, které by mohly vést k ovlivnění výsledku inspekce a je povinen informovat zadavatele o všech skutečnostech, které by mohly ovlivnit průběh a výstupy inspekce.¹³⁴

Druhy inspekci

Základním typem je **inspekce v zúženém rozsahu**, kdy konkrétní rozsah určuje MPSV. Úkolem je v tomto případě zjistit nejzávažnější nedostatky v poskytování služby. Inspekce trvá v průměru 1–3 dny a její předmět se určuje na základě Registru poskytovatelů sociálních služeb, webových stránek poskytovatele, podnětů a stížností na kvalitě služby, analýz a zkušeností týkajících se problematických oblastí jednotlivých druhů služeb, postupu zpracování rizik poskytované služby nebo analýzy dokumentace poskytovatele. O rozsahu předmětu je poskytovatel informován a inspekce je povinna ho dodržet.

Pokud se objeví závažná pochybení, je později provedena **inspekce v plném rozsahu**, v opačném případě je služba zařazena do dlouhodobého plánu inspekci na další základní inspekci. Inspekce v plném rozsahu se provádí, kromě uvedených zjištěných nedostatků, u závažných podnětů, ohrožení zdraví a života uživatelů, a pokud je třeba provést komplexní hodnocení služby. Trvá 2–4 dny.¹³⁵

Třetím typem je **inspekce následná**, která kontroluje plnění uložených opatření k odstranění nedostatků a provádí se buďto formou místního šetření nebo prostřednictvím písemné dokumentace poskytovatele. Je povinností zaslat poskytovateli Oznámení o zahájení následné inspekce, s výjimkou spojení následné inspekce se stížností závažného charakteru. V prvních dvou typech se jedná vždy o inspekce neohlášené, a to z důvodu posouzení skutečného stavu osob, ochrany uživatelů, ale také těch, kteří službu poskytují. V každém případě je nutné dodat Pověření k provedení inspekce.¹³⁶

Relativně nově zavedené **neohlášené inspekce** jsou poskytovateli přijímány s rozpaky a určitým strachem, mají však, jak uvádí jedna z inspektorek, svá pozitiva, přestože jsou náročné jak pro inspekční tým, tak pro poskytovatele. Inspekční tým si o službě nečiní ucelenou představu, je nezaujatý. Pozornost je více zaměřena na praxi, písemná pravidla jsou dodávána

¹³⁴ Srov. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekci poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 15-16.

¹³⁵ Srov. Tamtéž, s. 7-8 a 16-18.

¹³⁶ Srov. Tamtéž, s. 8-9.

v průběhu. Výhodou pro poskytovatele pak je, že se nemusí dopředu stresovat kvůli očekávané inspekci.¹³⁷

2.4.1 Průběh inspekce

Samotné inspekci předchází tzv. **přípravná fáze**, jedná se o přípravu na místní šetření. MPSV si může bez pověření k provedení inspekce vyžádat podklady pro posouzení, zda je nutné inspekci zahájit. Je potřeba zajistit **Pověření k inspekci**, opravňující dokument k výkonu inspekce, který vydává a podepisuje nadřízená osoba kontrolujícího nebo osoba jí pověřená. Vedoucí inspekčního týmu sestavuje inspekční tým. Před zahájením místního šetření se koná setkání týmu z důvodu ujasnění rolí, projednání strategie šetření a vytvoření prostoru pro vzájemnou konzultaci. Vedoucí dále stanovuje termín a harmonogram místního šetření, připravuje ve spolupráci s dalšími členy týmu předmět inspekce, rozdělení povinností a úkolů mezi inspektory, zakládá **Inspekční spis** a v případě následné inspekce připravuje **Oznámení o zahájení inspekce** a jedná se statutárním zástupcem poskytovatele.

Podle etického kodexu je každý inspektor povinen posoudit svou osobní situaci a vyhodnotit, zda je schopen provádět inspekci objektivně a v dostatečné kvalitě. Dále nesmí dopustit, aby došlo ke střetu jeho soukromého zájmu s postavením inspektora. Za střet zájmů může být považováno např. předchozí odpovědnost za kontrolované zařízení, individuální podpora zařízení při zvyšování kvality sociálních služeb, konkurenční vztah k zařízení, předem vytvořený pozitivní či negativní postoj vůči ke kontrolované službě atd.¹³⁸

Inspekce je zahájena prvním kontrolním úkonem, a tím je předložení Pověření k inspekci kontrolované osobě (statutárním orgánu nebo osobě, která je oprávněna za kontrolovanou osobu jednat) nebo, v případě následných inspekcí, doručení Oznámení o zahájení inspekce kontrolované osobě. Poskytovatel může být požádán o zaslání písemné dokumentace, která se týká pravidel a postupů pro poskytování služby. Vedoucí inspekčního týmu po zahájení inspekce zakládá dokumentaci k inspekci, kterou vede po celou dobu v aktivním Inspekčním spise, který obsahuje všechny důležité záznamy od podnětů a pověření, přes záznamy, podklady, jmenné seznamy, inspekční protokol, až po námitky, jejich vyřízení a zprávy o uložených opatřeních a jejich plnění.¹³⁹

Na začátku je představen inspekční tým a poskytovatel je poučen o možnosti namítat podjatost vůči jeho členům. Jsou projednány nezbytné požadavky pro průběh inspekce, je

¹³⁷ Srov. BICKOVÁ, L. *Strašák jménem neohlášené inspekce? Sociální služby*. Tábor: APSS ČR, 2016, s. 18.

¹³⁸ Srov. *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-11].

Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>.

¹³⁹ Srov. Tamtéž, s. 18-21.

upřesněn časový harmonogram, poskytovatel je seznámen s rozsahem předmětu inspekce, a dochází k dojednání a realizaci výběru respondentů – uživatelů. Výběr uživatelů k rozhovoru by měl být nestranný a měl by odrážet především okruh cílové skupiny a respektovat rovnoměrné rozvrstvení respondentů. V případě odmítnutí součinnosti hrozí poskytovateli pokuta až do výše půl milionu korun. Veškeré informace je nutné evidovat v záznamu z úvodního setkání, protože mohou sloužit jako důkazy pro zjištění v Protokolu o inspekci.¹⁴⁰

Základní metody užívané při inspekci

1) Pozorování

Důležitým pravidlem při pozorování, které je metodou užívanou po celou dobu průběhu inspekce, je respektování soukromí uživatelů. Inspektor si prohlíží zařízení, sleduje nástěnky, výzdobu apod. Se souhlasem všech uživatelů se může účastnit společných aktivit. V případě potřeby může pořizovat zvukové a obrazové důkazy důležité pro předmět inspekce, stejně tak může učinit poskytovatel.

2) Studium dokumentace poskytovatele

Jedná se o veškeré vnitřní předpisy, pracovní postupy a další dokumenty vztahující se k předmětu inspekce. Soupis dokumentů předaný inspekčnímu týmu je součástí inspekčního spisu, do Protokolu o inspekci se pak uvádí pouze dokumenty, kterými se dokládá kontrolní zjištění.

3) Studium osobní dokumentace uživatelů

Inspektoři prostudují dokumentaci respondentů ještě před zahájením rozhovorů, v případě potřeby v průběhu inspekce dokumentaci dalších uživatelů služby. Předaná dokumentace je opět součástí Inspekčního spisu, stejně jako zjištěné nedostatky. Inspekční tým musí dbát na ochranu osobních údajů a zachování anonymity.

4) Rozhovory s respondenty – uživateli

Uživatel musí udělit souhlas k rozhovoru, je jeho právem rozhovor zamítnout. Rozhovory s dalšími uživateli, kteří nejsou respondenty vybranými k rozhovoru, nemohou sloužit jako důkaz (pouze v případě uvedení osobních údajů a souhlasu – v takovém případě je uživatel uveden v seznamu pod číslem), jsou pouze podnětem k dalšímu zkoumání. V rámci ochrany uživatelů může být poskytovateli omezena či úplně zamítnuta účast přítomnost u rozhovorů.¹⁴¹ Samozřejmostí musí být, jak uvádí etický kodex inspektorů, přístupu k

¹⁴⁰ Srov. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekci poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 10 a 23-24.

¹⁴¹ Srov. Tamtéž, s. 24-25.

k uživatelům bez předsudků, nezneužívání důvěry, ochrana zájmů a práv uživatele a zachování mlčenlivosti.¹⁴²

5) Alternativy rozhovorů s respondenty – uživateli

V tomto případě se jedná buďto o náslehy dialogu mezi uživatelem a zaměstnancem poskytovatele (může být uživatelem odmítnut) nebo doprovázení a rozhovor s referujícím zaměstnancem. Druhá možnost je využívána v případě, že není možné realizovat rozhovor s respondentem (např. z důvodu narušení kognitivních schopností). Rozhovory, vedené za přítomnosti respondenta, jsou tak jako v dalších případech zaznamenávány, a do Jmenného seznamu a Protokolu o inspekci jsou (kvůli zajištění anonymity) uváděni zaměstnanci i uživatelé pod čísly.

6) Rozhovory se zaměstnanci poskytovatele

Prováděny jsou také rozhovory s vedoucími zaměstnanci, a to především na téma personálního a organizačního zajištění služby a její kvality. Inspektoři vedou rozhovory i s pracovníky v přímé péči, ve kterých se snaží zjistit, jaké jsou znalosti obecných principů fungování služby, jak rozumí obsahu a smyslu standardů kvality a vnitřních pravidel a zda je dokážou prakticky využívat.¹⁴³ K zaměstnancům, stejně jako k vedení služby, přistupuje inspektor podle etických zásad. To znamená bez předpojatosti, s respektem, se schopností naslouchat a podpořit pracovní tým v úsilí zvyšovat kvalitu služby.¹⁴⁴

Jednotlivé metody se prolínají, inspektoři si například ověřují skutečnosti zjištěné při studiu dokumentace. V případě podezření ze spáchání správního deliktu se členové týmu snaží o přesnou identifikaci, aby bylo možné prokázat, že se nejedná pouze o nepodložená tvrzení.¹⁴⁵ Inspektor podle zásady etického kodexu aplikuje pouze způsoby práce, které souvisí s jeho rolí (nepoužívá např. terapii při rozhovoru s uživatelem služby, případovou sociální práci atd., supervizi při rozhovoru s pracovníky), je povinen dodržovat platnou metodiku.¹⁴⁶

¹⁴² Srov. *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf

¹⁴³ Srov. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 25-27.

¹⁴⁴ Srov. *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf.

¹⁴⁵ Srov. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 28.

¹⁴⁶ *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf.

Protokol o inspekci

Je nutností, aby si inspektoři vytvářeli úsudek o zařízení celostně na základě více skutečností ověřených z několika zdrojů. Za předpokladu, že dojde k situaci, kterou inspektor nemůže či neumí posoudit (v oblasti etické, střetů zájmů i odborné) je povinen podle etického kodexu tuto situaci konzultovat s odborníkem či supervizorem.¹⁴⁷

Výsledkem práce inspektorů, kteří po celou dobu spolupracují a předávají si informace, je již zmíněný Protokol o inspekci. Jedná se o **souhrn kontrolních zjištění všech členů inspekčního týmu a je dokladem o inspekčním zjištění**. Slouží jako doklad pro případné správní řízení o udělení pokuty za spáchání správního deliktu. Všechna kontrolní zjištění musí být podložena konkrétními důkazy.¹⁴⁸

O nutnosti aktivní týmové spolupráce hovoří také etické kodex. Podle něj je nezbytné dodržovat stanovenou roli, respektovat potřeby a odpovědnost ostatních kolegů, být k nim loajální a v případě neetického, neprofesionálního či nelegálního jednání na tuto skutečnost upozornit kolegu, který se tohoto jednání dopustil, a v případě, že nedojde k nápravě tohoto jednání, o této skutečnosti informovat MPSV / kraje / správce registru inspektorů kvality sociálních služeb či profesní organizaci.¹⁴⁹

Hodnocení plnění standardů kvality se provádí **systémem přidělování bodů** podle stupně splnění jednotlivých kritérií na základě předložených důkazů a slouží především jako zpětná vazba pro poskytovatele. Maximální možný získaný počet bodů je 3, což znamená, že kritérium je splněno výborně. Pokud jsou uděleny 2 body, kritérium je splněno dobře, u 1 bodu částečně a 0 bodů znamená, že kritérium splněno není, neexistují o něm žádné důkazy.¹⁵⁰

2.4.2 Ukončení inspekce

MPSV je oprávněno ukládat opatření k odstranění nedostatků zjištěných při inspekci. Opatření by měla být nařizována především v případech takových zjištění, které mají zásadní vliv na úroveň kvality poskytované služby. V bodovém hodnocení standardů se jedná ve většině případů o kritéria hodnocená body 0 a 1. V případě ohrožení práv, zdraví a života uživatele pak výjimečně i při hodnocení 2 body. Z opatření musí být jasné, jakou nápravu má poskytovatel učinit, nástroj k jejímu dosažení si povětšinou určuje sám.

¹⁴⁷ Srov. *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf

¹⁴⁸ Srov. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 28.

¹⁴⁹ Srov. *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf

¹⁵⁰ Srov. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 28-29.

Poskytovatel má právo vznést **námítky proti zjištěním**, které jsou uvedené v Protokolu o inspekci, který se vyhotovuje ve většině případů do 30 dnů od provedení posledního kontrolního úkonu. Pokud nejsou žádné námítky doručeny, inspekce se považuje za ukončenou. V případě, že poskytovatel vznesl námítky, má MPSV povinnost se s nimi řádně vypořádat. Námítky musí být podané kontrolovanou osobou, v písemné podobě, v zákonem dané lhůtě a s jasným zdůvodněním námítky proti konkrétnímu kontrolnímu zjištění. Vedoucí inspekčního týmu ve spolupráci se členy zpracovává návrh Vyřízení námitek, a to včetně zdůvodnění a vyjádření se ke všem bodům podání. Námítce může být vyhověno plně, částečně anebo se námítka zamítá, a to v zákonné lhůtě do 30 dnů, v závažných případech maximálně do 60. Pokud se námítce vyhová, uvádí se, jak se tím mění Protokol o inspekci.¹⁵¹

Vedoucí inspekčního týmu připravuje návrh Vyřízení námitek pro nadřízenou osobu – ředitele odboru. Vyřízením námitek a jejím přiložením k Protokolu o inspekci se inspekce ukončuje, v případě inspekce na základě stížnosti se poskytovateli zašle dopis s informacemi o výsledku v oblastech, na něž stížnost poukazovala. V případě nutnosti je možné uplatnit **Institut došetření věci**, pro který platí stejná pravidla popsaná výše. Zjištění jsou zpracována v **Dodatku k Protokolu o inspekci**. Pokud dochází ke změnám v Protokolu, je nutné, aby je odsouhlasili všichni inspektoři. Podpis člena inspekčního týmu však lze výjimečně nahradit příslušným zdůvodněním (např. z důvodu změn v osobách inspektorů) a Dodatek podepíše inspektoři, kterým nebrání žádná objektivní překážka.¹⁵²

Poskytovatel je povinen zaslat zprávu o plnění uložených opatření uvedených v Protokolu o inspekci, případně ve znění Vyřízení námitek. Odstranění nedostatku je vázáno na konkrétní termín, minimálně 60 dnů po odeslání opatření. Vedoucí inspekčního týmu ve spolupráci se členy inspekčního týmu vyhodnocuje zprávu o plnění uložených opatření. Pokud zpráva neobsahuje dostatečné informace o plnění uložených opatření, doporučuje se, aby byla provedena následná inspekce.¹⁵³

V případě **spáchání správního deliktu podle § 107 ZSS** zahájí vedoucí inspekčního týmu řízení o udělení pokuty za spáchání správního deliktu. V takovém případě je možné vyřídit námítky v rámci řízení. Správní řízení upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů a metodický pokyn.¹⁵⁴ Prvoinstančním orgánem pro posuzování správních

¹⁵¹ Srov. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 31-32.

¹⁵² Srov. Tamtéž, s. 32-34

¹⁵³ Srov. Tamtéž, s. 37-38.

¹⁵⁴ Tamtéž, s. 39.

deliktů a určování pokut je kontrolní orgán MPSV. V krajním případě může krajský úřad rozhodnout o pozastavení výkonu činnosti právnické nebo fyzické osoby.¹⁵⁵

Informace o výsledku provedené inspekce je veřejnou informací, za jejíž zveřejnění zodpovídá MPSV. Zápis o výsledku inspekce provede do Registru poskytovatelů sociálních služeb vedoucí inspekčního týmu, a to bez zbytečného odkladu. Vedoucí inspekčního týmu může dát dále podnět pro jiné kontroly, např. při pochybnosti o kvalitě zdravotní práce ministerstvu zdravotnictví nebo zdravotní pojišťovně.

Na základě zjištění z inspekce se zavádí tzv. **postup zpracování rizik poskytované sociální služby**, který identifikuje riziková místa sociální služby. Inspekční spisy se pak třídí podle závažnosti uvedených rizik, což slouží k tvorbě inspekčního plánu na další období.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Srov. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 35-36.

¹⁵⁶ Srov. Tamtéž, s. 7, 35, 38.

3 Etika v kontextu inspekce poskytování sociálních služeb

Následující kapitola je věnována zdůvodnění místa etiky v inspektorské činnosti. Zaměřuje se na systémy hodnot, jež směřují člověka k určitému jednání, a dále pojednává o profesní etice inspektora včetně možných úskalí, a to se zaměřením na etický kodex.

Etika má místo v životě každého z nás. Člověk si jako jediný živý tvor uvědomuje sám sebe, je schopný sebereflexe. Táže se po své identitě a při hledání odpovědi se mu vyjevují další otázky, pro které touží najít odpovědi. Tak vzniká věda nazývaná filosofie, jejíž praktickou formou je právě etika.¹⁵⁷

Blecha definuje etiku jako „**filosofickou disciplínu, jejímž předmětem jsou hodnotící soudy, které se týkají rozlišování dobrého a zlého**. Etika reflektuje morálku a táže se na její založení, zdůvodnění, legitimizaci a legalizaci. Klade si otázky typu: Co je dobré? Jaký je smysl mého chování? Jak mám jednat? Co je ctnost? Co je spravedlnost? Proč mám jednat tak a tak?¹⁵⁸ Jankovský uvádí, že „*etika je filosofickou vědou o správném způsobu života, vycházející z racionálních přístupů a snažící se nalézt, popřípadě i zdůvodnit, společné a obecné základy, na nichž stojí morálka*.“ Morálku definuje jako „*předmět etiky, který hodnotí jednání z hlediska dobra a zla, a to porovnáním se svědomím člověka*“.¹⁵⁹ Základní složkou každé morálky je zásada nikomu neškodit, kterou nejlépe vystihuje tzv. **zlaté pravidlo**: „*Co nechceš, aby ti jiní činili, nečiň ty jim*.“¹⁶⁰

V životě se dostáváme do nejednoznačných situací, ve kterých se musíme rozhodovat o tom či onom řešení, a tak mnohdy i nevědomky provádíme etické úvahy a vynášíme etické soudy. Vytvoření pevných morálních zásad by mělo být úkolem každého člověka. Požadavek na morální chování je o to znatelnější u pomáhajících profesí, které pracují s lidmi a jejich rozhodnutí mohou mít vážné dopady na životy druhých.

Základem všech pomáhajících profesí jsou hodnoty, což potvrzuje, že etika v nich hraje zcela zásadní roli.¹⁶¹ Reamer uvádí, že hodnoty jsou v sociální práci hluboce zakořeněny, určují její podobu a priority. Sociální práce je podle něj jednou z nejvíce hodnotově zaměřených profesí.¹⁶² Sociální pracovníci, stejně jako pracovníci v sociálních službách, se dostávají do situací, kdy jsou nuceni rozhodovat, zda je daný postup z morálního hlediska dobrý nebo špatný. Etika prostupuje celou sociální oblastí, a to včetně míst, které se mohou jevit jako

¹⁵⁷ Srov. JANKOVSKÝ, J. *Etika pro pomáhající profese*. Praha, 2003, s. 13.

¹⁵⁸ BLECHA, I. a kol. *Filosofický slovník*. Olomouc, 2002, s. 109.

¹⁵⁹ JANKOVSKÝ, J. *Etika pro pomáhající profese*. Praha, 2003, s. 21-22.

¹⁶⁰ Tob 4,15.

¹⁶¹ NEČASOVÁ, M. *Úvod do filosofie a etiky v sociální práci*. Brno, 2001, s. 3.

¹⁶² Srov. REAMER, F. G. *Social work values and ethics*. New York, 2006, s. 3.

pouze právní nebo technické. Je to především z důvodu uplatňování moci, rozhodování o druhých.¹⁶³

Problematika moci je o to znatelnější u inspekcí jakožto kontrolního orgánu, který přímo vystupuje z mocenské pozice a jehož pravomoci sahají mnohem dál než pravomoci vedoucích pracovníků v sociálních službách. Inspektor na sebe sice bere v první řadě roli kontrolora, tudíž bychom jeho práci pravděpodobně nenazývali pomáhající profesí. Je ovšem důležité si uvědomit, že je **odborníkem na kvalitu služeb, jejímž základním aspektem je etické jednání**, jak vyplývá již z kapitoly o vývoji kvality v sociálních službách a současného zákonného ukotvení. Inspektor je v roli hodnotitele pracovníků pomáhajících profesí, posuzuje mimo jiné etické či neetické jednání pracovníků služeb, a proto musí být pevně hodnotově zakotven. Inspektor by jako odborník měl jít sám příkladem a hodnotová orientace je tak u něj stejně zásadní jako u všech pracovníků v sociální sféře.

Podle Šelnera je inspekce uměním, které vyžaduje představivost, kreativitu a spontaneitu. Inspektorovi musí jít o skutečné dobro lidí. Musí mít znalosti a musí být ochoten riskovat úsudek, musí být vytrvalý a schopen prosazovat svou pravomoc vhodným způsobem. Jeho schopností musí být taktéž vnímat bolest a křivdu ostatních.¹⁶⁴

Zvládání specifických činností, jako jsou rozhovory na různých úrovních – s top managementem, s pracovníky v přímé péči, s lidmi, kteří využívají sociální služby, analýzy dokumentů včetně osobní dokumentace uživatelů služeb, průběžné vyhodnocování zjištěných skutečností a další, a to ve vymezeném krátkém čase, vyžadují **schopnost stálé sebereflexe**. Inspektor vstupuje do osobního života jednotlivých uživatelů a má nemalý vliv na pojetí kvality poskytovaných sociálních služeb, kterou přímo prezentuje kvalitou své práce.¹⁶⁵

Je nucen vyrovnávat se s konfliktními situacemi, které vyplývají z různých způsobů chápání široce nastavených standardů kvality a obecně porozumění pojmu kvalita. Nutnost rozhodování v mnohoznačných situacích s sebou může přinášet nejrůznější etické problémy a dilemata, za jejichž řešení nese osobní i profesní odpovědnost.

Etické dilema přitom chápeme jako situaci, kdy je nutno volit mezi více možnostmi, přičemž všechny pro člověka znamenají konflikt morálních principů, zájmů a hodnot více stran. Není přitom jasné, která z možností bude nejvhodnější, nepřijatelnější. Pracovník pak tuto

¹⁶³ Srov. NEČASOVÁ, M. *Úvod do filosofie a etiky v sociální práci*. Brno, 2001, s. 3-6.

¹⁶⁴ Srov. ŠELNER, I. Role inspektora, moc a manipulace. In MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb*. Praha, 2008, s. 120.

¹⁶⁵ *Aktualizace pravidel výkonu inspekcí a metodických postupů inspektorů. Finální verze návrhu metodiky inspekcí sociálních služeb k 21. 2. 2014* [online]. Praha: MPSV, 2014 [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/18923/Metodika_inspekci_3.pdf>, s. 106-107.

situaci subjektivně vnímá jako „stav, v němž nelze najít uspokojivé řešení.“¹⁶⁶ Podle Musila však dilema neznámá nutnou volbu mezi dvěma možnostmi, jak uvádí slovníková definice dilematu v obecné rovině. Dilemata rozděluje na „zjevná“, která nás nutí bezprostředně volit mezi dvěma neslučitelnými možnostmi, a „latentní“. Pracovníci se mohou snažit nalézt způsob, jak volbu oddálit nebo se jí vyhnout. Dilema tak podle něj má spíše povahu výzvy, kterou není nutné řešit rozhodnutím.¹⁶⁷

Etický problém na rozdíl od etického dilematu vzniká v situaci, ve které existují možnosti řešení, nebo alespoň možná řešení. Je evidentní, jak by se měl pracovník rozhodnout, toto rozhodnutí se mu však osobně přičítá.¹⁶⁸

Etika jednoznačně prostupuje profesí inspektora a je potřeba, aby inspektoři přihlíželi k etickým aspektům rozhodování a akcentovali obecné a sdílené mravní povinnosti vůči společnosti, protože právě společnost je objednatelem jejich pracovních příležitostí.¹⁶⁹ Je tedy zřejmé, že je potřeba věnovat se etickým otázkám a rozvádět diskuzi na etická témata, jež mohou v rámci inspekcí vyvstat. Vraťme se tedy k hodnotám, které hrají zásadní roli v etickém jednání.

3.1 Hodnotový rámec

Přijaté **hodnoty určují naše chování, řídí naše činnosti**, v sociální práci určují povahu vztahů mezi pracovníkem a uživatelem a pomáhají při řešení etických problémů.¹⁷⁰ Podílí se na vytváření stability osobnosti, skupiny či profese.¹⁷¹

Hodnoty můžeme obecně definovat jako **vše, co považujeme za významné a důležité**.¹⁷² Jsou vždy hodnotou pro něco (dobro pro něco), to, k čemu směřuje naše snaha. Jsou vždy přijímány jako normy, **jedná se o normativní standardy**, které mají vliv na naše rozhodnutí.¹⁷³ Podle Nakonečného je hodnota v kladném smyslu chápána jako subjektivně pojaté dobro. Hodnoty jsou subjektivně žádoucí či pozitivně významné vlastnosti objektů (věcí, činností, bytostí apod.)¹⁷⁴

¹⁶⁶ BANKS, S. *Ethics and values in social work*. Houndmills, 1995, s. 12.

¹⁶⁷ Srov. MUSIL, L. „ráda bych Vám pomohla, ale“ *Dilemata práce s klienty v organizacích*. Brno, 2004, s. 38-39.

¹⁶⁸ NEČASOVÁ, M. *Úvod do filosofie a etiky v sociální práci*. Brno, 2001, s. 6.

¹⁶⁹ Srov. SLÁDEK, M. *Inspekce kvality v rezidenčních zařízeních sociálních služeb – etické aspekty*. Praha, 2013, s. 105-107.

¹⁷⁰ Srov. REAMER, F. G. *Social work values and ethics*. New York, 2006, s. 13.

¹⁷¹ ELICHOVÁ, M., OPATRŇ, M., FLÍDROVÁ, M. Obecná role hodnot v sociální práci. In ELICHOVÁ, M. *Sociální práce. Aktuální otázky*. Praha, 2017, s. 47.

¹⁷² NEČASOVÁ, M. *Úvod do filosofie a etiky v sociální práci*. Brno, 2001, s. 49.

¹⁷³ JANKOVSKÝ, J. *Etika pro pomáhající profese*. Praha, 2003, s. 42-43.

¹⁷⁴ NAKONEČNÝ, M. *Motivace lidského jednání*. Praha, 1996, s. 122.

Hodnoty samotné úzce souvisí s potřebami jednotlivců na straně jedné a normami společnosti na straně druhé.¹⁷⁵ Je potřeba si uvědomit, že v praxi dochází k průniku a neustálé interakci hned několika systémů hodnot, jež mají vliv na vynášení etických a hodnotových soudů nad minulým či budoucím jednáním.¹⁷⁶

Hodnoty můžeme rozdělit do těchto základních skupin:

1) Osobní hodnoty

Jedná se o hodnoty primární, jsou prvním východiskem při řešení etických problémů. Jde o ideální řešení, způsob, kterým by situaci řešil pracovník sám za sebe, vycházející z osobních zkušeností nebo intuitivního rázu.

2) Společenské hodnoty

Jde o hodnoty uznávané v konkrétním čase v konkrétní společnosti. Nemusí se nutně jednat o obecné hodnoty. Společenské hodnoty se prolínají s osobními hodnotami, ovlivňují je a projevují se v individuálním jednání, ale i v legislativě, profesních kodexech nebo způsobech práce.¹⁷⁷ Jankovský hovoří o přechodu od subjektivní morality, kdy rozhodují o morálně dobrém či zlém na základě svědomí, k mravnosti, což znamená schopnost rozlišovat mezi mravným a nemravným pomocí norem a mravů společnosti.¹⁷⁸

3) Legislativní hodnoty

Zde hovoříme o hodnotách vymezených lidskými právy, jsou součástí právních systémů. Právní normy jsou nezbytné pro fungování společnosti a jejich dodržování je právně vymahatelné. I v tomto případě však jde o jejich odezvu ve svědomí.¹⁷⁹ Do roviny legislativní bezesporu zasahuje společenský étos, a proto je potřeba i k právním normám přistupovat kriticky a mít na mysli především ducha právní normy, ne pouze literu.¹⁸⁰

4) Profesní hodnoty

Jsou hodnoty psaného či nepsaného charakteru, které vymezují v rámci konkrétní profese vztah ke klientům či zákazníkům, ke kolegům a společnosti. Z velké části nejsou právně vymahatelné. Pracovník však přebírá mravní odpovědnost za jednání v souladu

¹⁷⁵ SLÁDEK, M. *Inspekce kvality v rezidenčních zařízeních sociálních služeb – etické aspekty*. Praha, 2013, s. 77.

¹⁷⁶ Srov. FISCHER, O. Role hodnot v etice pro sociální práci. In FISCHER, O., MILFAIT, R. a kol. *Etika pro sociální práci*. Praha, 2008, s. 59.

¹⁷⁷ Srov. Tamtéž, s. 66.

¹⁷⁸ Srov. JANKOVSKÝ, J. *Etika pro pomáhající profese*. Praha, 2003, s. 45.

¹⁷⁹ Srov. Tamtéž, s. 46-47.

¹⁸⁰ Srov. FISCHER, O. Role hodnot v etice pro sociální práci. In FISCHER, O., MILFAIT, R. a kol. *Etika pro sociální práci*. Praha, 2008, s. 67.

s příslušným profesním étosem. Vzhledem k tomu, že je sociální práce (práce v sociálních službách) výrazně hodnotově podmíněná, je nezbytné promyšlení vztahu profesních a osobních hodnot a vyrovnání se s profesními hodnotami.¹⁸¹ Pokud pracovník přijme normy, principy a hodnoty profese, musí jednat ve shodě s nimi i ve svém soukromém životě.¹⁸²

5) Hodnoty a strategie organizace

Jedná se o určité rozšíření profesních hodnot. Je zde obsaženo poslání a v jeho rámci pak pracovněprávní ustanovení nebo postupy pro pracovníky.

6) Další roviny

Může se jednat o systémy hodnot jiných odborníků či organizací, náboženské a kulturní hodnoty uživatele, pracovníků a společnosti a v neposlední řadě osobní hodnoty uživatele, které je potřeba vnímat a pracovat s nimi.¹⁸³

Podle Fischera jde vždy u konkrétního jednání o odůvodněné řešení vůči všem obsaženým systémům hodnot. Je třeba si uvědomit, jaké hodnoty chceme jednáním dosáhnout, zanalyzovat toto jednání a hodnoty, jichž se dotýká, a zvolit takového řešení, u kterého je možné zdůvodnit, že sleduje klíčové hodnoty v rozhodujícím hodnotovém systému.¹⁸⁴

V praxi dochází především ke střetu mezi osobními a profesními hodnotami.¹⁸⁵ Je jasné, že etické rozhodování je složitým procesem, ve kterém hrají roli vnější i vnitřní skutečnosti. Z vnějších vlivů jsou to především právní normy, které v určitých situacích zamezují jednat tak, jak chci. Mezi etickými a právními normami je komplikovaný vztah. Některé záležitosti morálky nejsou podpořeny právem, jsou nevymahatelné. Může také dojít k situaci, kdy bude právní norma v rozporu s normou etickou. Podle známého citátu T. G. Masaryka **můžeme obecně zákon chápat jako etické minimum a morálka jako etické maximum.**¹⁸⁶

Při výkonu práce inspektora je důležité, aby si inspektor uvědomoval etickou dimenzi, která široce přesahuje právní předpisy, kterými se inspekce řídí. Měl by dokázat analyzovat nejrůznější situace v kontextu systémů hodnot. Dostává se totiž do složité sítě vztahů, která zahrnuje je samotné, další inspektory, zaměstnavatele, ale také poskytovatele kontrolované

¹⁸¹ Srov. FISHER, O. Role hodnot v etice pro sociální práci. In FISCHER, O., MILFAIT, R. a kol. *Etika pro sociální práci*. Praha, 2008, s. 65 - 67.

¹⁸² Srov. DÁVIDEKOVÁ, M. Etické hodnoty a dostojnost v sociální práci. In MÁTEL, A. a kol. *Aplikovaná etika v sociální práci*. Brno, 2010. *Aplikovaná etika v sociální práci*. Brno, 2010, s. 29.

¹⁸³ Srov. FISHER, O. Role hodnot v etice pro sociální práci. In FISCHER, O., MILFAIT, R. a kol. *Etika pro sociální práci*. Praha, 2008 s. 65 - 68.

¹⁸⁴ Srov. Tamtéž, s. 70.

¹⁸⁵ Tamtéž, s. 69.

¹⁸⁶ Srov. JANKOVSKÝ, J. *Etika pro pomáhající profese*. Praha, 2003, s. 47.

služby a zaměstnance a uživatele dané služby. Sládek uvádí čtyři základní stádia etického vývoje inspektora – profesionála. Aby se inspekce stala opravdu kvalitní, etika by se měla stát součástí identity profese.

Stádia morálního vývoje inspektora

1) Formálně právní přístup

Inspektor se zaměřuje na to, aby výkon inspekce byl formálně právně v pořádku. Východisko zní „co není výslovně zakázáno, je dovoleno“.

2) Odpovědný přístup

Inspektor si je vědom, že formálně právní přístup k inspekci nestačí. Východiskem je, že etické chování je prospěšné (společenský přínos).

3) Počátek etického přístupu

Inspektor začíná chápat etické hodnoty, etické zaměření začíná být zřetelné. Východiskem je společenské dobro – lze konat správnou věc.

4) Etický přístup

Etická dimenze je součástí procesu inspekcí. Východiskem je etika jako součást profese inspektora.¹⁸⁷

3.2 Profesionální etika inspektora

Jak vyplývá z předchozího textu, pro výkon profese inspektora nestačí pouhá odbornost, dovednosti a praxe, etika je nepostradatelnou součástí. Aby inspektor dospěl do stádia skutečného etického přístupu, je nutné ztotožnění se s hodnotami profese. Proto je z našeho pohledu důležitá právě profesionální etika, která **aplikuje obecná etická ustanovení na konkrétní profesionální činnost.**¹⁸⁸

Profesionální etika je obecně chápána jako speciální typ aplikované etiky a v současnosti je považována za jedno z kritérií profesionální činnosti (dále jsou to systematická vědecká teorie, uznání ze strany klientů a společnosti a profesionální kultura).¹⁸⁹ Hodnoty spojené s konkrétní profesí bývají při jejím výkonu, v porovnání s osobními hodnotami, považovány za primární.¹⁹⁰

Matoušek upozorňuje, že **aby byla profesionální činnost uznávána, je nutné disponovat schopností zdůvodnit své rozhodování a převzít za ně odpovědnost.**¹⁹¹ Profesionální etika sociální

¹⁸⁷ SLÁDEK, M. *Inspekce kvality v rezidenčních zařízeních sociálních služeb – etické aspekty*. Praha, 2013, s. 107.

¹⁸⁸ JANKOVSKÝ, Jiří. *Etika pro pomáhající profese*. Praha, 2003, s. 23.

¹⁸⁹ Srov. NEČASOVÁ, M. Profesionalismus a etické kodexy v sociální práci. In FISCHER, O., MILFAIT, R. a kol. *Etika pro sociální práci*. Praha, 2008, s. 74-75.

¹⁹⁰ Srov. MATOUŠEK, O. a kol. *Encyklopedie sociální práce*. Praha, 2013, s. 155.

práce je založená na dodržování morálky, mravnosti a hodnot profese.¹⁹² To pak nutně musí platit i pro profesní etiku inspektora. Přijetí hodnot určuje povahu práce a taktéž legitimizuje pravidla a normy.¹⁹³ Etická reflexe může vést k rozvoji osobnosti a osvojení strategií pro porozumění a řešení nejrůznějších situací.¹⁹⁴

Profesní etika bývá vymezena pomocí etického kodexu, který v obecném pojetí určuje principy a zásady chování a jednání osob v určitém profesním či institucionálním kontextu, má zamezovat zneužití moci a privilegií a získávat důvěru ze strany společnosti. Kodex by měl sloužit především jako opora při výkonu práce a současně fungovat jako vodítko pro dodržování zásad etického přístupu k uživatelům služeb, zaměstnavatelům, kolegům, společnosti a také k sobě samým.¹⁹⁵ Inspektoři jsou, stejně jako všichni pracovníci v oblasti sociální práce, kromě právních norem a předpisů vázáni konkrétním etickým kodexem, který bude blíže představen v následující podkapitole.

Závaznost etických kodexů je, na rozdíl od právních norem, pouze v rovině mravní. Podle Jankovského můžeme etické kodexy obecně považovat za mravní normu, která je podporována silou veřejného mínění, ale jedince zavazuje pouze ve svědomí. Naplňování takové normy je tak závislé na konkrétní osobnosti a může zahrnovat jak přísnější měřítko, než sama stanovuje, tak i postoje liberálnější.¹⁹⁶ V případě inspekcí by měla na dodržování etických zásad sice dohlížet Komise pro vedení Seznamu inspektorů, v praxi je však posuzování porušení etického kodexu problematické a v současnosti není jasné, zda vůbec taková kontrola probíhá.

Pokud jde o etické kodexy, je potřeba mít na paměti, že nejsou vyčerpávajícím návodem na řešení všech situací. Podle Úlehly není možné vymezit etiku práce kodexem, protože se jedná o zjednodušující model, zásadní roli vždy hraje pracovníkův přístup k životu a lidem.¹⁹⁷ Primární je vlastní smýšlení a **zvnitřnění hodnot**, jež vedou ke správnému jednání. Kopřiva taktéž upozorňuje, že etické zásady profese nestačí. Podle něj jsou v etických kodexech často požadavky, které je nemožné naplnit (jde o nedosažitelný ideál) a jiné požadavky jsou považovány za závazné, ale už neposkytují pomoc, pokud se závazek nedaří naplnit. Je

¹⁹¹ Srov. MATOUŠEK, O. a kol. *Encyklopedie sociální práce*. Praha, 2013, s. 151.

¹⁹² BRNULA, P. Etický kódex sociálních pracovníků. Reálna potreba praxe alebo len nevyhnutnosť?. In MÁTEL, A. a kol. *Aplikovaná etika v sociální práci*. Brno, 2010, s. 40.

¹⁹³ MONTOUSSÉ, M., RENOUGARD, G. *Přehled sociologie*. Praha, 2005. In ELICHOVÁ, M. *Sociální práce. Aktuální otázky*. Praha, 2017, s. 47.

¹⁹⁴ MATOUŠEK, O. a kol. *Encyklopedie sociální práce*. Praha, 2013, s. 155.

¹⁹⁵ BANDIT, R. a kol. Etický kodex jako nástroj podpory řešení etických dilemat sociální práce z hlediska různých pojetí sociální práce. *Sešit sociální práce* [online]. Praha: MPSV, 2015, 2015(4), 11-16 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/23241/4ssp.pdf>

¹⁹⁶ Srov. JANKOVSKÝ, J. *Etika pro pomáhající profese*. Praha, 2003, s. 23-29.

¹⁹⁷ Srov. ÚLEHLA, I. *Umění pomáhat: učebnice metod sociální praxe*. Písek, 1996, s. 133.

nezbytné pracovat s vlastním cítěním, které vede k větší vnímavosti vůči druhým a promítne se tak při aplikaci profesionálních hodnot a postupů.¹⁹⁸

Podobně Henriksen a Veltesen ve své publikaci varují před nekriticky slepou poslušností vůči pravidlům. Podle nich etické teorie a principy nedokážou obsáhnout celou skutečnost a je potřeba dát profesní praxi lidskou tvář, tedy zohlednit všechny relevantní aspekty etického problému. V kontextu profesní etiky má podle nich etika zprostředkovat dostatečnou blízkost, osobní angažovanost a zároveň dostatečný kritický odstup, umožňující profesionální nasazení.¹⁹⁹

Rizikem profesní etiky je tendence vyhnout se externí i interní kritice a následně se spojit v rámci špatně pochopené solidarity. Dalším nebezpečím je autorita, které nelze klást kritické otázky, což může vést k nedostatku společné odpovědnosti nebo aktivity. Nietzsche hovořil o tzv. „stádové“ morálce, která funguje na principu, že nejdůležitější je nevybočovat. Kladl si otázku, zda může většina rozhodnout, co je správné a dobré. Důležité je mít vlastní morální názor a úsudek, abychom byli schopni obhájit odpovědnost za naše činy. **Bezpodmínečná loajalita ke kolegům a normám nevede k dobré profesní etice.**²⁰⁰

Podle Matouška se v praxi etiky v sociální sféře prosazuje užší pojetí, kdy je etika chápána jako souhrn předpisů a postupů v chování pracovníků, soubor hodnot a principů, kterými je toto chování vymezeno a ustálený způsob uvažování o mravní hodnotě tohoto jednání. Dobré praxi však předchází schopnost analyzovat sociální praxi, její etické dimenze a zkoumat morální závaznost.²⁰¹ Teprve zkoumání uplatňovaných hodnot vede k porozumění identitě profese, její struktuře a možnostem rozvoje.²⁰² Zde můžeme vidět určitou korelaci s morálním vývojem inspektora uvedeným výše, podle kterého by měl inspektor dojít k chápání skutečné podstaty etické dimenze a jejímu přijetí.

Je zřejmé, že profesní hodnoty jsou důležité, bez aplikace osobních hodnot by však docházelo pouze k mechanickému přístupu a vytratila by se etická dimenze.²⁰³ V praxi může docházet ke shodě nebo naopak k rozporu mezi různě orientovanými jednotlivci (ale i u jednotlivců samotných) či skupinami, tedy například mezi poskytovateli, uživateli

¹⁹⁸ Srov. KOPŘIVA, K. *Lidský vztah jako součást profese: psychoterapeutické kapitoly pro sociální, pedagogické a zdravotnické profese*. Praha, 1997, s. 90-91.

¹⁹⁹ Srov. HENRIKSEN, J.O. , VETLESEN A.J. *Blízké a vzdálené: etické teorie a principy práce s lidmi*. Boskovice, 2000, s. 195-196.

²⁰⁰ Srov. Tamtéž, s. 197-199.

²⁰¹ Srov. MATOUŠEK, O. a kol. *Encyklopedie sociální práce*. Praha, 2013, s. 154-155.

²⁰² PRUDKÝ, L. *Hodnoty a normy české společnosti – stav a vývoj v posledních letech*. Brno, 2004 In ELICHOVÁ, M. *Sociální práce. Aktuální otázky*. Praha, 2017, s. 48.

²⁰³ FISHER, O. *Role hodnot v etice pro sociální práci*. In FISCHER, O., MILFAIT, R. a kol. *Etika pro sociální práci*. Praha, 2008, s. 68.

a inspektory, kteří jsou povinni dbát na respekt k normám. Je nutné různorodé hodnoty poměřovat, hledat priority a společná hlediska, na jejichž základě by došlo ke všeobecné shodě.²⁰⁴ Etické uvažování by mělo vést k odlišení individuálního a sociálního zájmu, požadavků étosu společnosti a étosu profese a k jejich odlišení od osobních zásad zúčastněných.²⁰⁵

Přestože s sebou přinášejí etické kodexy mnohá rizika, jejich význam by rozhodně neměl být opomíjen. Podle Sládka kodex profesi pomáhá zachovat určitý standard vystupování svých zaměstnanců k veřejnosti a je užitečným nástrojem pro nastartování procesu etického jednání.²⁰⁶

3.2.1 Etický kodex inspektorů sociálních služeb

Etický kodex inspektorů je souborem principů, které se inspektoři sociálních služeb zavazují dodržovat. Poskytuje rámec k prosazování hodnot profese a etickému chování. Etický kodex byl vytvořen jako výstup projektu odboru sociálních služeb MPSV s podporou Evropského sociálního fondu „Systém kvality v sociálních službách“, realizátorem projektu EuroProfis s.r.o. „Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb“ a Asociací hodnotitelů NSQ v červenci 2007. MPSV zveřejnilo dokument v červenci 2008. Při jeho tvorbě bylo mimo jiné čerpáno z Etického kodexu sociálních pracovníků České republiky.²⁰⁷

Státní zaměstnanec zařazený k výkonu služby v MPSV je pak navíc vázán **Etickým kodexem zaměstnanců rezortu Ministerstva práce a sociálních věcí**, jehož smyslem je vytvářet, udržovat a prohlubovat důvěru veřejnosti ve veřejnou správu. Kodex definuje a podporuje žádoucí standardy chování zaměstnance ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům.²⁰⁸ Zatímco první kodex se zabývá etickým přístupem ve vztahu k uživateli, k zaměstnavateli, ke kolegům, ke své profesi a odbornosti, druhý kodex je více zaměřen na veřejný zájem a dobré jméno orgánů veřejné správy.

Etické normy pro inspektory, z nichž některé byly zmíněny v předchozí kapitole, jsou velmi podobné jako pro osoby pracující v oblasti sociálních služeb. Jedná se především o **respektování hodnoty člověka, důvěrnost, odpovědnost ke své profesi, spravedlnost nebo**

²⁰⁴ Srov. MATOUŠEK, O. a kol. *Encyklopedie sociální práce*. Praha, 2013, s. 155.

²⁰⁵ Tamtéž, s. 155.

²⁰⁶ Srov. SLÁDEK, M. *Inspekce kvality v rezidenčních zařízeních sociálních služeb – etické aspekty*. Praha, 2013, s. 113-114.

²⁰⁷ *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>.

²⁰⁸ Srov. *Služební předpis státního tajemníka č. 2 / 2016, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců Ministerstva práce a sociálních věcí (Etický kodex MPSV)* [online]. Praha: MPSV, 2016 [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/24752/SP_2-2016_pravidla_etiky_statnich_zamestnancu_MPSV.pdf>.

nestrannost.²⁰⁹ Rozdíl je v tom, že inspektoři mají značnou pravomoc a větší rozsah odpovědnosti – svou činností ovlivňují kvalitu sociálních služeb v celé České republice. Inspektoři mají vliv na pracovní chování a jednání pracovníků a zejména také na ochranu práv a oprávněných zájmů uživatelů.

Etický kodex inspektorů obsahuje základní pravidla chování rozdělená do několika okruhů:

- 1) poslání profese,
- 2) základní předpoklady a principy,
- 3) odpovědnost ke své profesi,
- 4) vztah k uživatelům služeb zařízení, ve kterých provádí inspekci,
- 5) vztah k pracovníkům a vedení, kde provádí inspekci,
- 6) vztah k zadavateli inspekce,
- 7) týmová spolupráce – profesní vztahy.²¹⁰

Podle etického kodexu inspektorů je poslání profese následující:

„Inspektor sociálních služeb se zasazuje o zvyšování a rozvoj kvality sociálních služeb tak, aby tyto služby dodržovaly práva těch, kteří je užívají a účinně jim pomáhaly posilovat jejich nezávislost, naplňovat osobní aspirace, využívat běžných životních příležitostí a přispívaly k jejich sociálnímu začleňování“

Dále etický kodex uvádí, že, ***„inspektor sociálních služeb se řídí smyslem standardů jako nástroje zavádění kvality služeb a usiluje o zvyšování povědomí poskytovatelů sociálních služeb, jejich zadavatelů, orgánů veřejné správy, politické reprezentace naší země i veřejnosti o tom, co je míněno kvalitní sociální službou“***.²¹¹

Je tedy zřejmé, že odpovědnost se v případě vykonávání inspektorské činnosti vztahuje na uživatele služeb, poskytovatele, kolegy, zadavatele a celou širokou veřejnost. Inspekční činnost je komplexní aktivita s více úrovněmi povinností, kdy odpovědnost a způsoby řešení problémů by měly být udržovány v rovnováze. Inspekce jakožto šířitel příkladu dobré praxe tak může zlepšovat kvalitu celého systému sociálních služeb.

I přes velkou odpovědnost danou postavením inspektora, který se dostává do složitější sítě vztahů než jakýkoliv sociální pracovník nebo pracovník sociálních služeb, v kodexu **nenajdeme část věnovanou eticky problematickým okruhům**, jako je tomu například

²⁰⁹ Srov. *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-17].

Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>.

²¹⁰ Tamtéž, s. 3-11.

²¹¹ Tamtéž, s. 4.

u Etického kodexu sociálních pracovníků České republiky.²¹² Zmínka o etických problémech je pouze v 5. části kodexu Odpovědnost ke své profesi, kde je uvedeno, že „v případě, že se při výkonu inspekce inspektor setká se situací, kterou nemůže či neumí posoudit (v oblasti etické, střetů zájmů i odborné) je povinen konzultovat tuto situaci s odborníkem či supervizorem.“²¹³ Část 9. Týmová spolupráce – profesní vztahy zavazuje v případě neetického jednání kolegy ho na toto jednání upozornit a případně informovat vyšší orgán.²¹⁴

Kodex se místo toho věnuje věcem, které jsou již ošetřeny jiným způsobem a vůbec by v něm být nemusely nebo se tam dokonce nehodí. Jedná se například o bod, který uvádí: „Během výkonu inspekce není inspektor pod vlivem alkoholu či jiných návykových látek (případně se vyvaruje užívání silných léků, které by mohly mít negativní dopad na provádění inspekce).“ nebo „Je povinen dodržovat platnou metodiku inspekcí kvality sociálních služeb a využívá zkušenosti k jejímu průběžnému zlepšování.“²¹⁵

Mezi základní předpoklady a principy k dosahování cílů profese inspektorů podle etického kodexu patří:

- bezúhonnost,
- objektivita,
- odborná způsobilost a řádná péče,
- respekt k lidským právům,
- důvěrnost.²¹⁶

Aby byly základní předpoklady a principy kodexu naplněny, musí dojít u jedince ke ztotožnění s danými hodnotami, k propojení s hodnotami osobními, jak o tom bylo pojednáno výše. Musí k tomu však také být vytvořeny legislativní podmínky a v neposlední řadě je úkolem zaměstnavatele, aby vytvářel takové prostředí, které umožní naplňovat přijímané profesní hodnoty. Praxe bohužel ukazuje na existenci problematických oblastí, ve kterých dochází ke střetu vnějších podmínek a přijímaných profesních hodnot, jako je třeba objektivita nebo odborná způsobilost, u které bylo uvedeno, že není daná žádným právním předpisem. Tyto a další problematické oblasti budou blíže rozebrány v následující kapitole.

²¹² Srov. *Etický kodex sociálních pracovníků České republiky* [online]. SSPCR [cit. 2018-02-23]. Dostupné z: <<http://sspcr.xf.cz/code.html>>, s. 3-4.

²¹³ *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>, s. 6.

²¹⁴ Tamtéž, s. 11.

²¹⁵ Tamtéž, s. 6.

²¹⁶ Tamtéž, s. 5.

3.3 Etika ve vzdělávání inspektorů

Třetí kapitola zdůvodňuje místo etiky v inspektorské činnosti, zdůrazňuje roli hodnot a zabývá se profesní etikou včetně jejich možných rizik. Zabývá se etickým kodexem, který inspektoři přijímají jako morální závazek. Z potvrzení důležitosti etického smýšlení a jednání vyvstává otázka, zda jsou inspektoři v této oblasti vzdělávání nebo jsou s ní alespoň seznámeni.

Ze sylabu pro vzdělávací program pro inspektory z roku 2006 vyplývá, že vstupní vzdělávání se skládá z teoretické výuky I – úvodního školení a teoretické výuky II – průběhu praktické výuky.

První část se skládá z šesti modulů, pomocí kterých se inspektoři vzdělávají v oblasti principů sociálního začleňování, evropského kontextu politiky sociálních služeb, právních norem souvisejících s inspekcí, kvality sociálních služeb a metodiky inspekcí.²¹⁷

Modul č. 6 – Metodika inspekcí mimo jiné obsahuje část pojmenovanou „**Etika v sociální sféře**“. Cíle seznámení se s touto oblastí jsou porozumět tomu, co tvoří etiku v sociální sféře, získat schopnost popsat, jak se projevuje kultura organizace, seznámit se s etickým kodexem pracovníků v sociální sféře a naučit se dodržovat profesní pravidla jednání inspektora.²¹⁸

Oblasti etiky jsou věnovány čtyři strany, které pojednávají především o tom, co znamená kultura organizace a jak může inspektor odhalit, zda je kultura v organizaci na vysoké či nízké úrovni, tzn., zaměřují se především na další kontrolní oblast. Inspektoři by se měli soustředit na to, zda pracovníci jednají v souladu s jejich morálním cítěním a jestli jednají eticky v kontextu se sociální prací. Objevuje se upozornění, že **etické jednání by nemělo být vázáno na standardy**, které v sobě zahrnují normované jednání a jednání, měřitelné hodnoty, s nimiž lze určit určitou kvalitu – jako takové tyto etické jednání nemohou nahradit. Etické jednání v souvislosti se zachováním lidských práv buď je, nebo není, a to nezávisle na definovaných standardech.²¹⁹

Přestože se zmíněná část výuky věnuje především posuzování etického jednání zaměstnanců kontrolované služby, na konci je uveden výčet etických norem, které by si měli inspektoři neustále připomínat. Jedná se o následující normy:

- hodnota jedince,
- čestnost, poctivost,

²¹⁷ MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb*. Praha, 2008, s. 1.

²¹⁸ ŠELNER, I. Etika v sociální sféře. In MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb*. Praha, 2008, s. 48.

²¹⁹ Srov. Tamtéž, s. 48-51.

- otevřenost,
- cíl inspekce – ne trestat, ale napomáhat pokroku,
- nestrannost,
- rovnost,
- důvěrnost, diskrétnost,
- odvaha – postavit se osobě s nepřijatelným chováním nehledě na její postavení, nepodlehnout tlaku změnit svůj soud.²²⁰

V modulu č. 2 druhé části výuky pojednává Šelner o **roli inspektora, moci a manipulaci**. Cílem čtyřhodinové výuky je uvědomit si nároky a odpovědnosti role inspektora, naučit se vnímat a zacházet s mocí jak z hlediska sociálních služeb, tak z hlediska inspekce, seznámit se s různými příčinami nesprávného uplatňování a zneužívání moci, naučit se rozpoznat projevy moci a reagovat na ně. Dále také pochopit, které znalosti a dovednosti jsou nejdůležitější pro kvalitní práci inspektora nebo dokázat charakterizovat efektivní a důvěryhodnou inspekci.

Velká část je věnována formám moci a manipulace v sociální sféře, jejichž znalost je nezbytná pro jejich rozpoznání v zařízení a adekvátní reakci. Jde tedy opět o kontrolní oblast, které by inspektoři v průběhu inspekce měli věnovat pozornost. Druhá část však cílí na inspektora jako takového. Šelner upozorňuje na nutnost **vyvarovat se manipulaci svého jednání vůči kolegům, dodržovat etická pravidla a být objektivní**. Věnuje se práci s rolí inspektora a uvádí dokonce zásady, jejichž nedodržování může být spojeno s etickými problémy a dilematy.²²¹

Jedná se o následující zásady:

- Inspektoři musí být sami sebou a zároveň postupovat podle ústředních hodnot standardů a postupů inspekce.
- Musí myslet nezávisle, postupovat v souladu s agendou inspekce a současně spolupracovat s poskytovateli, uživateli, zřizovateli i nezávislými odborníky.
- Musí jednat čestně a poctivě, jako by někdy byli jediným svědomím organizace.
- Musí se prezentovat, uvědomovat si, že podle jejich práce bude mnohdy posuzován celý systém inspekce a udělování oprávnění.

²²⁰ ŠELNER, I. Etika v sociální sféře. In MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb*. Praha, 2008, s. 51.

²²¹ Srov. ŠELNER, I. Role inspektora, moc a manipulace. In MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb*. Praha, 2008, s. 113-120.

- Jejich úkol není zběžný, musí být přiměřeným způsobem plánován, proveden, zpracován a vyhodnocen. Přitom si musí zachovat schopnost improvizace ve smyslu reagování na aktuální situaci.²²²

Aby byla inspekce efektivní a důvěryhodná, musí odrážet hodnoty, které jsou základem Ústavy a sociální politiky České republiky, obsahovat principy požadované Evropskou Unií, nesmí podléhat politickým tlakům, musí být **nestranná, bez existence střetu zájmů, spravedlivá a transparentní**. Má být personálně obsazena tak, by odrážela rozmanitost poskytovaných služeb a **znalosti a odborné zkušenosti z řízení a poskytování sociálních služeb**. Inspekční služba má být organizována způsobem, který bude přispívat k vysoké profesionalitě. Inspektoři mají procházet školením a dalším vzděláváním. Inspekce by měly ovlivňovat politiku a vývoj v sociálních službách a rozhodně nemá jít o represivní systém. V neposlední řadě musí přispívat k ochraně zranitelných osob.²²³

Do rámce vstupního vzdělávání je zařazena také část s názvem **„Etika, profese a identita v sociální sféře“**. Ta se věnuje motivaci jako zdůvodněnému jednání, profesi a identitě inspektora, toleranci, kultuře organizace a etickému kodexu – ne však etickému kodexu inspektorů, ale etickému kodexu pracovníků v sociální sféře.

V textu je patrný **apel na dodržování eticko-morálních zásad**. Důraz je kladen na schopnost posoudit, zda je chování členů organizace etické. Inspektor by měl v ideálním případě zviditelnit neviditelné, tedy objevit skryté prvky v organizaci.²²⁴ Menší prostor je pak ponechán etickému jednání ze strany inspektorů. Šelner v této vzdělávací části upozorňuje, že **inspektor musí akceptovat a tolerovat – odchylky, jiný názor, jiné mínění, jinou „pravdu“ než tu jeho**. Inspektor by měl některé situace posuzovat s „určitou dávkou“ tolerance, jiné pak musí posuzovat striktně podle pravidel.²²⁵

Důležitou poznámkou na konci textu je opětovný apel, že **etické jednání by nemělo být zdůvodňováno nebo vázáno na existenci kodexů, standardů nebo jiných předpisů**. Argumentace, že v sobě zahrnují předepsané normované jednání, měřitelné hodnoty a vše vyřeší, jsou podle Šelnera pouhým alibismem. Etický kodex slouží k modelovému definování

²²² ŠELNER, I. Role inspektora, moc a manipulace. In MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb*. Praha, 2008, s., s. 121.

²²³ Srov. Tamtéž, s. 121-122.

²²⁴ Srov. ŠELNER, I. *Etika, profese a identita v sociální sféře*. Praha, 2008, s. 10.

²²⁵ Tamtéž, s. 12-13.

hodnot a vytyčení směru. Přijetí a realizace v praxi teprve ukáže morální hodnoty a profesionalitu a odhalí komplexní přístup k danému úkolu, uživatelům, kolegům.²²⁶

Vzdělávání se obecně ve velké míře věnuje problematice lidských práv. Dále jsou probírány principy sociálního začleňování, naplňování hodnot společnosti, ale také konkrétní hodnoty související s přístupem k uživatelům a dalším osobám, které inspektorům poskytují informace potřebné k hodnocení konkrétní služby.²²⁷ Ačkoliv je etika součástí vzdělávání inspektorů, pozornost směřuje především směrem k etickému jednání personálu v kontrolované službě, nikoliv k eticky problematickým oblastem samotných inspekcí nebo k etickému jednání inspektorů.

²²⁶ Srov. ŠELNER, I. *Etika, profese a identita v sociální sféře*. Praha, 2008, s. 23.

²²⁷ Srov. MPSV. *Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb*. Praha, 2007. a MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb*. Praha, 2008.

4 Eticky problematické oblasti inspekcí

V rámci inspekcí se v návaznosti na výše popsané objevují problematické oblasti, které se mnohdy na první pohled mohou zdát jako čistě technické či právní. Pokud se nad nimi však hlouběji zamyslíme, nalezneme etický rozměr a možné dopady, které se týkají inspektorů nebo samotného inspekčního procesu. Eticky problematické oblasti, které vzešly z analýzy dat a následně byly více či méně podpořeny kvalitativním šetřením mezi inspektory kvality, se vzájemně prolínají. Ačkoliv jsou pro větší přehlednost oddělené, prakticky je toto oddělení nemožné. Uvedené problémy se navzájem podmiňují, vychází jeden z druhého nebo jsou jiným způsobem neoddělitelně spjatý.

Ve všech popisovaných oblastech můžeme vnímat střety různých hodnot, se kterými se musí inspektoři vypořádat. Některé z nich, jak si ukážeme, jsou nuceni upozadit a některé dokonce ve stávající situaci není možné naplnit.

4.1 Objektivita vs. subjektivita

Jedním z požadavků etického kodexu inspektorů je objektivita.²²⁸ Inspektor má objektivně posuzovat dodržování povinností poskytovatele a kritérií standardů kvality. Zákonné pojetí kvality je však dlouhodobě kritizováno z přílišné obecnosti, která vede k subjektivním výkladům, tudíž k neshodám ve správnosti výkladu. Do oblasti inspekcí může přinášet řadu problémů, kdy může docházet ke konfliktu jednotlivých výkladů mezi poskytovatelem a inspekčním týmem, ale také mezi samotnými členy týmu.

Revize systému kvality, která by zabránila subjektivním výkladům a postupům hodnotitelů a nastavila pro poskytovatele srozumitelná pravidla korespondující s praxí, byla, jak bylo uvedeno, jedním z hlavních cílů individuálního projektu „Inovace systému kvality sociálních služeb“. V projektu, který běžel do roku 2015, šlo o nové vypracování objektivních a doložitelných parametrů, které by následně rozváděly kritéria standardů kvality sociálních služeb. Požadavek na objektivnost a doložitelnost byl stanoven taktéž pro kritéria standardů kvality sociálních služeb. Důraz byl kladen na snížení administrativní zátěže a odstranění všech položek, které ji způsobují. Jasným stanoviskem bylo, že **není možné, aby byl umožněn subjektivní výklad kontroly.**²²⁹

²²⁸ *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-22]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>, s. 5.

²²⁹ *Revize standardů kvality sociálních služeb a zákonných povinností Listopad 2015* [online]. Praha: MPSV, 2015 [cit. 2018-02-22]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/23443/Revize_standardu_kvality_socialnich_sluzeb_a_zakonnych_povinnosti_listopad_2015_final.pdf>, s. 1-2.

Rozdílné interpretace

Problém vzniká už na počátku u pojmu „kvalita“. Již první kapitola poukazuje na nejednotnost vymezení tohoto pojmu. Zákon o sociálních službách ani standardy kvality jasnou definici nepřinášejí.²³⁰ Už v tomto bodě je možné zaznamenat názorové odlišnosti. Následuje znění kritérií, jež díky své obecnosti umožňuje volné výklady, a to jak na straně inspektorů, tak na straně poskytovatelů.

Paleček a Kocman uvádí, že „v kontrolním režimu nejsou standardy používány jako „inspirace“ a nástroj podpory a rozvoje služby, ale jako měřitelná kritéria, která jsou číselně hodnocena. Kritéria nemohou dosáhnout míry schematizace potřebné pro měření, protože jsou kvalitativní a otevřená výkladům. „Měřitelnost“ kritérií tak nestojí na nějaké pevně ustavené metrice, nýbrž na jejich interpretaci. Žádná stabilní inspektorská interpretace přitom neexistuje.“²³¹

Inspektor, který je povinen dodržovat zákonem stanovené normy, které vykazují problematické oblasti, se pak z důvodu nastavení systému kvality může dostávat do eticky nejasných situací. Rozhodnutí o posouzení kvality si musí obhájit před sebou samým, před celým inspekčním týmem a v neposlední řadě před poskytovatelem. Názory při tom mohou být značně odlišné.

Obecnost a nejasné vymezení kritérií nejsou problémem pouze pro poskytovatele, kteří si mnohdy s jejich výkladem nevědí rady. Pro inspektora se kvůli tomuto problému stává rozhodování složitým procesem, protože nemá jasnou oporu v zákonu. **Rozhodování pak musí nutně záviset více na zkušenostech, vlastním cítění a schopnosti sebereflexe.**

Paleček a Kocman ve svém šetření rozdělují inspektory do dvou základních skupin. První skupina vidí jako hlavní problém systému kvality nejednotnost výkladu kritérií standardů a na to navazující nejednotnost hodnocení. Druhá skupina si myslí, že znění standardů i nastavení metodiky inspekce je dostačující. Hlavní problém kvality je podle nich ve službách, které neporozuměly systému kvality nebo ho špatně nastavily.²³²

To potvrzuje i uskutečněné šetření. R1 v rozhovoru uvedl: „Pro mě dalším takovým etickým problémem je vysoká míra subjektivity, která inspekce provází. Volný výklad standardů nahrává této subjektivě. Kdysi jeden z mých kolegů řekl, že by se podle standardů dalo otevřít pekařství a de facto je to pravda. (...) Vnímám to jako eticky zatěžující, tu velkou míru

²³⁰ Srov. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění.

²³¹ KOCMAN, D., PALEČEK, J. *Podněty k revizi standardů kvality sociálních služeb. Zpráva z výzkumu, listopad 2012* [online]. Praha: MPSV, 2012 [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/14146/C1_zprava.pdf>, s. 8.

²³² Srov. Tamtéž, s. 14.

subjektivity, a to jako s ohledem jako zejména na odpovědnost toho inspekčního týmu, protože ta odpovědnost je opravdu velká, tu inspekci provést dobře.“

R2 na rozdíl od R1 uvádí: *„Poskytovatelé se nenaučili ta kritéria číst... Já ty standardy mám fakt ráda, oni mně dávají smysl. Já si dlouhodobě myslím, že standardy jsou výborný v tom, že neříkají, jak má člověk co dělat, ale naopak říkají, co má člověk dělat.“*

I přes názorové různosti z obou výpovědí vyplývá, že je inspektor odkázán na vlastní odbornost, která však, jak si dále ukážeme, nemusí být vždy na dostatečné úrovni. Obecně respondenti nevidí problém tolik v nastavení kritérií, jako v nedostatečném sjednocování jednotlivých výkladů napříč inspektory. R4: *„Problém je spíš to, že tam jakoby chybí nějaká práce s nastavením toho etalogu. Že se mezi sebou nevidáme externisty, že se nevidají externisti s úředníkama, že porady inspektorů úředníků se vůbec jako nezabývají obsahem těch inspekci, ale řeší si tam, jak správně napsat vyplnit cesták a podobně, že tam jako úplně chybí to vyladování.“*

Oporou při rozhodování, jak bude inspektor relativně obecná kritéria hodnotit, by měli být ostatní členové týmu. Ti jsou však taktéž individua, která mají na věc vlastní pohledy, jenž se mohou lišit. Klíčové oblasti konfliktu v partnerství obecně zahrnují různé ideologie, hodnoty, etické smýšlení a odlišné kultury práce.²³³ Inspektoři nemusí mít totožné vzdělání, mají odlišné zkušenosti z různých služeb, a to se může odrazit ve způsobu myšlení a následně hodnocení.

Respondenti se shodují, že v praxi však **k větším nesrovnalostem v týmu většinou nedochází**. Různost naopak vnímají v mnoha případech jako výhodu. R2: *„Tím že jsou inspekce nastaveny tak, že nás tam jede víc na tu službu, tak vlastně se jako co nejvíc snažíme být co nejvíc objektivní. (...) Ve všech těch týmech, ve kterých jsme byli, tak jsme až na drobnosti souzněli.“*

R3 taktéž popisuje, že se v rámci inspekci díky většímu počtu inspektorů snaží o co největší vyváženost: *„Když jako se o tom začne mluvit před poskytovatelem, tak se jako samozřejmě snažím zareagovat co nejdřív a vyvážit to i třeba v té diskuzi se postavit na stranu toho poskytovatele a vyvážit to, prostě že to může být i tak, že ta norma je širší a že to umožňuje, to znamená, že se do té diskuze vložím co nejdříve, abych třeba toho kolegu, který něco vidí jako extrémně, abych to vyvážil, aby to dál nepokračovalo třeba do nějakého konfliktu nebo do nějakého zjištění, který by vycházelo z úzkého pohledu na věc. Druhá věc je, že prostě pak odejde poskytovatel a my o tom můžeme všichni mluvit a mluvíme o tom a domlouváme se.“*

²³³ Srov. PARROT, L. *Values and Ethics in Social Work Practice*. Glasgow, 2010, s. 127.

I přes zkušenosti, které jsou převážně pozitivní, je však patrné, že v systému jsou v tomto ohledu mezery, které mohou vyústit například v situaci, o které se zmiňují dva ze čtyř respondentů. R1: „I v rámci toho týmu jsem se teda setkala se situací, kdy byla jako oprava výrazná neshoda v posuzování. Pravda je, že byla uplatněna moc ze strany ministerstva (pozn. autora: MPSV) ... že potom mě jako inspektorce v tom nebylo dobře.“

Ve chvíli, kdy se objeví vážnější rozpor, se inspektor dostává do etického problému. Musí hledat řešení v situaci, kdy legislativní hodnoty pro něj nejsou dostatečnou oporou a jeho osobní hodnoty se střetávají s osobními hodnotami jeho kolegy. Rozhoduje se, do jaké míry bude konformní vůči skupině a do jaké míry se chce prosadit. Pokud je uplatněna moc, je situace o to složitější.

Střet expertních pohledů

Současné pojetí standardů může v praxi vést k rozdílným interpretacím mezi inspektory, ale také k odlišným pohledům mezi inspektory a poskytovateli. Poskytovatelé jsou vedeni k tomu, aby si sami zpracovávali standardy, sepisovali svou dobrou praxi a od začátku je jim umožněn vlastní výklad kritérií. Z toho plyne, že právě oni jsou považováni za experty na zavádění a naplňování standardů.²³⁴

Při inspekci pak tedy **dochází ke střetu dvou expertních týmů**. Inspekční tým je sice v jasné mocenské převaze, rozhodování o způsobu hodnocení a následné dokazování je přesto složitou záležitostí. To potvrzuje i R1: „...někdy je pro mě těžké přijmout hodnoty způsobu poskytování služby z pohledu poskytovatele a střetává se to s hodnotami z mého pohledu jako z pohledu odborníka, kdy zase je to, že nejsou nastaveny hranice a ta míry subjektivity výkladu, jak který standard naplňovat, je poměrně velká. Poskytovatel může mít jinak nastavenou hodnotu jako podpory péče, kdy inspektor to má jinak (...), a to dokazování může být až velmi jako subjektivní. To vnímání těchto problémů je subjektivní a je to hodně náročné prostě potom v posuzování té kvality. Kdy my hledáme jako nějaké konkrétní hmatatelné důkazy, kdy poskytovatel neplní některé ty zákonné normy, ale on má na to jednoznačně jiný názor a není nikde vlastně definováno, jak by to mělo být.“ Zároveň však R2 upozorňuje, že ne vždy se jedná o rovnocenné postoje: „... ono se daleko častěji stává to, že poskytovatel má sice nějaký svůj, řekněme expertní náhled, ale on opravdu není expertní, protože je při tom něco skutečně nenaplňováno nebo nějaký právo klienta je poškozováno a podobně.“

²³⁴ Srov. KOCMAN, D., PALEČEK, J. *Podněty k revizi standardů kvality sociálních služeb. Zpráva z výzkumu, listopad 2012* [online]. Praha: MPSV, 2012 [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/14146/C1_zprava.pdf>, s. 9.

Rozdílnost názorů mezi poskytovatelem a inspektorským týmem vzhledem ke složitosti dokazování některých skutečností může vést taktéž ke lpění na formální stránce. Navazující problém formalismu bude analyzován samostatně v další podkapitole.

Potřeba zvyšování objektivity

Subjektivní výklady vedou ke sporným otázkám. Inspektor nese odpovědnost, že dohlédne na to, aby byly dodržovány zákonem stanovené požadavky. Jak se ovšem může odpovídat za něco, co vlastně není úplně jasné? Rozhoduje pak podle svého nejlepšího vědomí a svědomí, avšak to je jen těžko měřitelné. Etický kodex inspektorů požaduje po inspektorech objektivitu, tu ale v současných podmínkách není možné naplnit. **Pokud neexistují jasná objektivní měřítka, bude se jednat vždy o výklad subjektivní.**

Velmi dobře však poznamenal R1, že *„...v sociálních službách bude vždycky určitá míra subjektivní, ta nejde úplně odstranit, s tím musíme počítat, protože nepohybujeme se v matematice.“* Přesto je však potřeba hledat řešení, vytvářet taková kritéria a postupy, ve kterých bude minimální prostor k subjektivitě.

Jednou z vhodných cest ke zvýšení objektivity, na které se shodují i všichni respondenti, je zvyšování a udržování odbornosti jednotlivých inspektorů na vysoké úrovni. Je třeba sjednocovat výklady kritérií hodnotitelů a předcházet tak subjektivním výkladům. Je nutné apelovat na vzdělávání, protože bez znalosti oboru sociální práce, jejích hodnot, dostatečné zkušenosti a obecně porozumění sociálním službám inspektor nemůže být nápomocný ve zvyšování jejich kvality, naopak je rizikem, že tento vývoj zpomalí či mu dokonce nějakým způsobem uškodí. Je nutné mít na paměti, že **v první řadě jde o ochranu zájmů těch nejzranitelnějších, a těmi jsou uživatelé služby.** Nastavení systému kvality má dopady na jejich životy, a proto zde není místo pro neprofesionalitu a neodbornost, které by se daly vyhodnotit jako jasně neetické.

Jeden z respondentů dokonce vidí jako nezbytné přizvání odborníků z jiných oborů. R3: *„Já si myslím, že do toho systému je potřeba pustit odbornou veřejnost anebo lidi z dalších profesí. Já prostě nejsem ztotožněn s tím, jako že prostě nejvyšším kvalifikantem pro kvalitu života seniorů nebo lidí s postižením, je sociální pracovník. Já jsem přesvědčen, že do toho mají co kecat psychologové, sociologové, filozofové, duchovní...že my tím vytváříme jako sociálníma službama službu pro celou veřejnost a to už prostě jako podle mě je potřeba revidovat.“*

Možností je i úprava znění kritérií směrem k větší srozumitelnosti. Tam je však potřeba dbát velké opatrnosti, protože pokud by se kritéria více a více konkretizovala, mohlo by docházet vzhledem k různosti sociálních služeb k nežádoucímu formalizování.

Jako další problém související s objektivitou, který by bylo třeba řešit, je způsob vyřizování námitek. Ve chvíli, kdy proti sobě stojí dva do jisté míry subjektivní postoje a poskytovatel se rozhodne bojovat za svůj více či méně expertní pohled, námítka proti zjištění uvedeným v Protokolu o inspekci podává ke stejnému orgánu, který inspekci vykonával. Skutečnost tak projednávají stejní lidé, kteří se rozhodli pro svůj vlastní náhled u některých kritérií snížit bodové ohodnocení. Samozřejmě žijeme v demokratické zemi, kde fungují nezávislé soudy, případně ochránce lidských práv. Přesto jsem názoru, že by **měl existovat nezávislý orgán, který by tak od prvopočátku zajišťoval transparentnost a objektivitu** v případě vypořádávání se s námitkami. Jedná se o jasný střet zájmů. MPSV ukládá inspektorům prostřednictvím etických kodexů se střetům zájmů vyhýbat.²³⁵ Střety zájmů jsou taktéž jednou z oblastí kontrolovaných u poskytovatele.²³⁶ To, že samotný původce zásady zamezení střetům zájmů toto podstatné pravidlo nerespektuje, považuji za krajně neetické.

4.2 Odborná způsobilost

Jako jeden z požadavků zvyšování objektivit jsem uvedla odbornost. Etický kodex inspektorů uvádí, že *„inspektor musí inspekce provádět pečlivě, svědomitě a odpovědně s odbornou způsobilostí a náležitou pílí a je povinen své odborné znalosti a dovednosti neustále udržovat na úrovni potřebné k tomu, aby mohl poskytovat vysoce odborné služby s uplatněním nejnovějších poznatků v oboru“*.²³⁷ Potřeba znalostí a odborné zkušenosti zajišťující efektivní a důvěryhodné inspekce vyplývá i z materiálů pro vzdělávání inspektorů.

Vzdělávání inspektorů

Nad skutečnou odborností všech inspektorů by se však v současné době dalo spekulovat. Inspektor by měl do zařízení vstupovat nejen jako kontrolor, který posuzuje viditelná fakta, ale jako odborník na kvalitu v sociálních službách, tedy někdo, kdo dokáže dohlédnout mnohem dál. Otázkou je, zda někdo s minimální hranicí vzdělání (VOŠ) a minimální dobou praxe (3 roky),

²³⁵ Srov. *Služební předpis státního tajemníka č. 2 / 2016, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců Ministerstva práce a sociálních věcí (Etický kodex MPSV)* [online]. Praha: MPSV, 2016 [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/24752/SP_2-2016_pravidla_etiky_statnich_zamestnancu_MPSV.pdf>, s. 4 a *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-22]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>, s. 6.

²³⁶ Srov. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění.

²³⁷ *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-22]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>, s. 5.

kteřou stanovuje Metodický pokyn pro specializované odborníky – externí inspektory,²³⁸ může být skutečným odborníkem.

Jak vyplynulo z problému objektivitě, hodnocení poskytovaných služeb ze strany inspektora nutně z velké části vychází z jeho zkušeností a osobního smýšlení. Pokud inspektor nemá dostatečné zkušenosti, aby zhodnotil stav služby, a nemá ani dostatečnou oporu v zákonu, role experta pak může být ohrožena. Inspektor je podobně jako všichni vedoucí pracovníci za své jednání sociálně odpovědný. Sociální odpovědností přitom chápeme ochotu a **morální i kvalifikační připravenost nést důsledky svého jednání vůči vnitřnímu a vnějšmu společenskému prostředí.**²³⁹ Nekvalifikovaný inspektor by tedy zrazoval odpovědnost, kterou s sebou profese nese, a jednal by tak neeticky.

Externí inspektoři sice prochází úvodním vzděláváním, rozsah 150 hodin se však jen těžko může rovnat létům praxe. Přesto je pak takový člověk v pozici, kdy posuzuje komplexní skutečnost, jakou je kvalita dané služby, se kterou může mít nulové zkušenosti. Existuje mnoho druhů sociálních služeb, které se od sebe v mnoha aspektech odlišují, a je potřeba, aby měl inspektor dostatečné vzdělání i praxi. Tím samozřejmě nelze tvrdit, že všichni inspektoři nemají dostatek zkušeností a jsou nekompetentní tuto profesi vykonávat. Pohybujeme se v krajních případech, ale stále v situacích, které v praxi mohou nastat.

Stále však hovoříme o externích inspektorech, kde je alespoň ona záruka vystudovaného sociálního oboru a určitá praxe (i když můžeme pozorovat sestupnou tendenci, viz 2.3 Inspekční tým). Co se týká interních inspektorů – ministerských úředníků, **požadavky na jejich vzdělání nejsou, stejně jako jejich praxe, doložené a zveřejněné.** V týmu jsou přitom vedoucími, kteří mají v rozhodování hlavní slovo. Jednou z nejvyšších pozic v oblasti inspekcí je ředitel odboru inspekcí sociálních služeb. Pokud je v současné době na takové pozici člověk, který v žádné sociální službě nikdy nepracoval a zároveň jeho jedinou uvedenou odbornou dovedností je dobrá znalost metod inspekcí poskytování sociálních služeb, nevytváří to rozhodně kladný pohled na úroveň odbornosti inspekcí.²⁴⁰ Etický kodex zaměstnanců MPSV přitom uvádí, že „zaměstnanec vykonává veřejnou správu na vysoké odborné úrovni... za kvalitu své práce a za rozvíjení svých odborných znalostí je osobně odpovědný.“²⁴¹

²³⁸ Srov. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016, s. 11-12.

²³⁹ VODÁČEK, L., VODÁČKOVÁ, O. *Moderní management v teorii a praxi*. Praha, 2009, s. 45.

²⁴⁰ Srov. LANDOVÁ, J.M. *Profesní životopis* [online]. Praha: MPSV [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/1856/profesni_zivotopis_-_Mgr._Jana_Marie_Landova.pdf>

²⁴¹ Srov. *Služební předpis státního tajemníka č. 2 / 2016, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců Ministerstva práce a sociálních věcí (Etický kodex MPSV)* [online]. Praha: MPSV, 2016 [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/24752/SP_2-2016_pravidla_etiky_statnich_zamestnancu_MPSV.pdf>, s. 3.

Obavu o nedostatečnou kompetenci inspektorů vyjadřují všichni respondenti. R2: „Trošičku mám pocit, že dneska se minimálně v té interní rovině inspektorské ti lidé přijímají možná trošku méně kontrolovaně, (...) že nejsou přijímáni na nějakou odbornost a na základě zodpovědného posouzení jejich znalostí, schopností a dovedností, ale jsou přijímáni do pracovního poměru.(...) Mám srovnání s tím, co jsme museli absolvovat my a to byl nejenom ten tvrdý, poměrně tvrdý výběr, ale potom fakt jako velmi intenzivní zaškolování, následně výkon několika inspekcí pod supervizí nám zkušenějších kolegů a teprve po celé této anabázi, která jestli si dobře vzpomínám, trvala asi třičtvrtě roku, tak teprve poté jsme vlastně byli vpuštěni do toho inspektorského procesu.“

Podobně to cítí i R3, který se zároveň obává, že inspekce směřují k formalistní podobě, která může být samozřejmě pro účely hodnocení, pokud vezmeme v potaz nízkou odbornost, jednodušší a možná jedinou možnou cestou: „Obávám se, nebo v mé fantazii, ale to není nic, co bych byl schopen dokázat, je to tak, že jsou přijímáni prostě lidé, kteří jsou schopni fungovat v úředním systému. V systému hele tady máš jako úkol, ten splň a teďka to předáš a neneseš za to dál žádnou zodpovědnost, je ti to jedno.(...) Oni prostě vybírají poslušné úředníky. (...) Tvoří se nové standardy, tvoří se nové zákonné povinnosti, ale oni nejsou tvůrci toho, to tvoří někdo jiný, oni to mají jen vykonávat, z mého pohledu nesmírně špatně.“

Fungování inspekcí je určitou „záhadou“, na webových stránkách MPSV totiž nejsou již několik let aktualizovány informace. Nezveřejnění seznamu inspektorů – ministerských úředníků, požadavků na jejich kvalifikaci, platných metodik²⁴² inspekcí a nakonec ani Pravidel pro vedení Seznamu specializovaných odborníků a Statutu a jednacího řádu, kterým se má řídit Komise pro vedení seznamu, považuji za **netransparentní**. V současnosti není možné na webu dohledat, jak a v jakém rozsahu funguje úvodní ani průběžné vzdělávání.²⁴³ Uvedených 150 hodin vzhledem ke změnám, které ve fungování inspekcí proběhlo, nemusí být relevantní informací.

Existují dokonce pochybnosti, zda vzdělávání vůbec probíhá. R1: „Není do teď transparentní, jaké jsou nastaveny požadavky, když se přijímají noví inspektoři, jak interní, tak externisté, protože asi před rokem bylo přijato několik externistů, ale jako nikdo neví, jakým způsobem to proběhlo.“ R4: „...pokud vím, tak ti inspektoři na pozice těch úředníků nastupují naprosto bez průpravy, některý si to dělají až za chodu a některý si to prostě neudělají vůbec.“

²⁴² Pro účely práce jsem vycházela z platné nepublikované metodiky získané ze soukromých zdrojů.

²⁴³ Srov. MPSV. Sociální práce a sociální služby [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <<https://www.mpsv.cz/cs/9>>.

Transparentnost je přitom dalším z požadavků efektivní a důvěryhodné inspekce, jak je uvedeno v materiálech pro vzdělávání inspektorů. Pokud není inspekční proces dostatečně transparentní, dopad to může mít i na pohled veřejnosti na stupeň objektivitu, která v tom případě není žádným způsobem prokázána a inspekcím se pak ze strany veřejnosti dostává negativních hodnocení.

Navíc může dojít k nepozorovanému poškození celého systému inspekcí. R2: „...oni, mám-li dobré informace, tak ti noví inspektoři nejsou vlastně zaškolení. A tím si myslím, že **může být výrazně ovlivněna kvalita výkonu kontroly kvality**, což je vlastně samo o sobě neskutečně absurdní. Kvalita vykonávané kontroly kvality by fakt měla být hodně vysoká. A že jestliže se nacházíme v nějakých podmínkách, kdy ten výběr nových inspektorů a hlavně jejich zaškolení a podpora pro nás stávající inspektory není úplně dobře uchopena, tak se vlastně dostáváme do nějakého etického problému.“

Podpora stávajících inspektorů

Podpora stávajících inspektorů je taktéž nezbytnou součástí procesu udržení kvality inspekční činnosti. Část etické kodexu „**je povinen své odborné znalosti a dovednosti neustále udržovat na úrovni potřebné k tomu, aby mohl poskytovat vysoce odborné služby s uplatněním nejnovějších poznatků v oboru**“ by měla být naplněna průběžným vzděláváním, které se MPSV zavazuje uskutečňovat. Ve smlouvě pro externího inspektora z roku 2016 je v části VII. bodě 6. uvedeno: **účastní se kolokvií MPSV.**²⁴⁴ Z Indexu o profesionálním rozvoji inspektora však vyplývá, že poslední kolokvium bylo uskutečněno v roce 2014.²⁴⁵ Smlouva dále požaduje čestné prohlášení, že se inspektor účastní supervizí, konkrétní podmínky však nejsou stanoveny. Není uvedena ani nutnost účast jakýmkoliv způsobem vykazovat.²⁴⁶

Jak bylo uvedeno, Pravidla pro vedení Seznamu specializovaných odborníků/ic – inspektorů/ek kvality sociálních služeb MPSV ani Statut a jednací řád Komise pro vedení Seznamu nejsou na webu dostupné. Ze zápisu z jednání Komise z roku 2009 však vyplývají následující povinnosti, které potvrzují sestupnou tendenci podpory inspektorů za poslední roky.

- *Účast na 2 seminářích a 2 supervizích organizovaných MPSV – kopie Indexu inspektora.*

V současnosti neprobíhají.²⁴⁷

²⁴⁴ Smlouva o přizvání specializovaného odborníka do inspekčního týmu. 2016.

²⁴⁵ Srov. Index o profesionálním rozvoji inspektora.

²⁴⁶ Srov. Smlouva o přizvání specializovaného odborníka do inspekčního týmu. 2016.

²⁴⁷ Srov. Index o profesionálním rozvoji inspektora.

- *Čestné prohlášení o dodržování Etického kodexu inspektora a Metodiky MPSV k provádění inspekci poskytování sociálních služeb.*

Čestné prohlášení o dodržování Metodiky je součástí smlouvy, prohlášení o dodržování Etického kodexu inspektora nikoliv.²⁴⁸

- *Výkaz o provedených inspekci s jednotlivými kontrolními orgány.*
- *Plnění plánu svého osobního profesního rozvoje – kopie indexu inspektora.*²⁴⁹

Z prostudování pěti dostupných zápisů z jednání Komise (poslední z roku 2011) vyplývá, že každý inspektor musel doložit jednou ročně výkaz činnosti specializovaného odborníka – inspektora kvality sociálních služeb v písemné a elektronické podobě.²⁵⁰ Podle respondentů se plnění plánu ani výkaz již neodevzdávají. R1: „*Ve smlouvě máme nějaké povinnosti, nikdo to nechce, nikdo to nekontroluje a nemáme nastavené podmínky pro to, abychom těm povinnostem dostáli.*“

Návrh na vedení Seznamu specializovaných odborníků/nic – inspektorů/rek kvality sociálních služeb MPSV na rok 2010 počítá s podobnými povinnostmi inspektora. Jedná se o účast na jednom ze dvou organizovaných seminářů ročně, účast na jednom ze čtyř konzultačních setkání ročně, povinnost supervize, podání ročního hlášení apod.²⁵¹

V povinnostech MPSV je pak v návrhu uvedeno organizování seminářů, kolokvií, setkání s inspektory, vedení Komise pro vedení Seznamu inspektorů MPSV. Komise měla být svolána dle potřeby, minimálně jedenkrát ročně. Kompetencí Komise mělo být hodnocení plnění povinností inspektorů ze Seznamu, řešení porušení Etického kodexu inspektora.²⁵²

²⁴⁸ Srov. Smlouva o přizvání specializovaného odborníka do inspekčního týmu. 2016.

²⁴⁹ *Zápis ze 4. jednání Komise pro vedení Seznamu specializovaných odborníků – inspektorů kvality sociálních služeb z února 2009* [online]. Praha: MPSV, 15. 2. 2010 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/9688/zapis_15022010.pdf>.

²⁵⁰ Srov. *Zápis z 5. jednání Komise pro vedení Seznamu specializovaných odborníků - inspektorů kvality sociálních služeb MPSV (dále jen „Komise“) 10. 3. 2011* [online]. Praha: MPSV, 10. 3. 2011 [cit. 2018-02-23]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/10653/zapis_100311.pdf> a *Zápis z 1. jednání Komise pro vedení Seznamu specializovaných odborníků – inspektorů kvality sociálních služeb ze dne 22. července 2008* [online]. Praha: MPSV, 22. 7. 2008 [cit. 2018-02-23]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6890/zapis_22072008.pdf> a *Zápis z 3. jednání Komise pro vedení Seznamu specializovaných odborníků – inspektorů kvality sociálních služeb 20. července 2009* [online]. Praha: MPSV, 20. 7. 2009 [cit. 2018-02-23]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/7552/zapis_20072009.pdf>.

²⁵¹ *Návrh na vedení Seznamu specializovaných odborníků/nic – inspektorů/rek kvality sociálních služeb MPSV dále jen („Seznam inspektorů MPSV“) na rok 2010 a dále* [online]. Praha: MPSV, 2009 [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/8073/Navrh_na_vedeni_Seznamu_MPSV_2010.pdf>, s. 1-2.

²⁵² Srov. Tamtéž, s. 2-3.

Absenci současné podpory ze strany MPSV potvrzují všichni respondenti. R2: „*Tahle podpora pro nás byla dříve zajišťována, ona souvisela, já si to umím ekonomicky samozřejmě představit, že souvisela s nějakým ekonomickým projektovým zajištěním podpory pro nás inspektory. To znamená, byly finanční prostředky na to, abychom se pravidelně scházeli, abychom diskutovali různé sporné oblasti, které jsme mezi sebou potřebovali diskutovat, aby probíhala kolokvia, aby probíhaly supervize pro nás. A tohle samozřejmě s ukončením různých projektů, tudíž financování, skončilo...*“

Inspektoři se shodují, že největší a současně jedinou oporou, kromě možnosti si sjednat individuální supervizi, je kolegiální soudržnost. R1 uvádí: „*...snad jedna z opor, která zůstala, a není nijak formálně nastavená, jsou vzájemné konzultace. (...) Diskutujeme témata, tak to asi snad teď je jediné. (...) A vlastně každý inspektor si může sjednat svojí supervizi, kdyby potřeboval, ale to už je všechno.*“ R2: „*Každý z nás by měl být natolik profesionálem, aby uměl ty věci si řešit sám, myslím tím tu supervizi, nehledě na to, jestli mu to ministerstvo zajišťuje nebo nezajišťuje. Souhlasím ale s tím, že jestliže jsme součástí nějakého systému, tak by rozhodně bylo fajn, kdyby se o nás ten systém uměl postarat v právě také kalibraci inspektorů. (...) Věřím, že něco takhle systematicky uchopeného by taky mělo být.*“

Připomeňme si, že jedním z cílů projektu „Inovace systému kvality sociálních služeb“ bylo zvýšení odbornosti inspektorů. Finální verze návrhu metodiky inspekcí sociálních služeb z roku 2014 například počítá s hodnocením práce týmu a jednotlivých členů pro udržení schopnosti reflexe a sebereflexe, aby byla pěstována a posilována schopnost reálného odborného náhledu na zvládání náročného inspekčního procesu pro předcházení subjektivnímu výkladu. Mělo jít například o supervizi, lektorovanou nebo supervidovanou inspekci nebo řízenou diskuzi. Návrh metodiky inspekcí dokonce, na rozdíl od současného platného Metodického pokynu, hovoří o Etickém kodexu inspektora, jakožto hodnotovém rámci, jehož dodržování je nezbytným předpokladem pro bezpečný výkon inspekce. Inspektor měl absolvovat supervize, stáže, školení, kolokvia, dokládat písemné hodnocení své práce jiným inspektorem apod.²⁵³

Z výše uvedeného vyplývá, že cíl projektu nebyl naplněn, dokonce došlo ke zhoršení podmínek. **Snížily se vstupní požadavky na funkci inspektora a především je viditelná minimální podpora inspektorů ze strany MPSV**, přestože je zřejmá její nezbytnost. Dostáváme se tedy k dalšímu požadavku etického kodexu – „**inspektor musí provádět inspekci s odbornou**

²⁵³ Aktualizace pravidel výkonu inspekcí a metodických postupů inspektorů. Finální verze návrhu metodiky inspekcí sociálních služeb k 21. 2. 2014 [online]. Praha: MPSV, 2014 [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/18923/Metodika_inspekci_3.pdf>, s. 31-32.

způsobilostí“, který v současných podmínkách nemusí být v mnoha případech naplněn. Orgán, jenž sám vydal etický kodex inspektorů, totiž nevytváří podmínky pro jeho plnění.

Paradoxem je, podobně jako u problému objektivit, že MPSV skrze inspekce v místě kontroly přezkoumává pomocí standardu č. 10 – Profesní rozvoj zaměstnanců, způsoby zaškolování nových zaměstnanců, průběžné vzdělávání, podporu nezávislého odborníka apod. Zároveň tak ale u svých vlastních zaměstnanců nečiní.

Důsledky nedostatečné podpory a vzdělávání a žádoucí změny

Pokud se budeme pohybovat v rovině jednotlivce, nedostatečná podpora a absence průběžného vzdělávání může při vykonávání takto náročné profese vést až k syndromu vyhoření, podobně jako je tomu u pomáhajících profesí.

Syndrom vyhoření vzniká v důsledku nezvládnutého pracovního stresu a je vždy výslednicí interakce podmínek k práci vytvořených organizací (v tomto případě MPSV, pro kterou profesionál (inspektor) nebo dobrovolník pracuje, a subjektivních očekávání pracovníka.²⁵⁴ Projevem pak může být **neangažovanost, ulpívání na standardních a zavedených postupech, preference administrativních činností, důraz na formální pravomoci** a další. Podle Matouška přispívají ke vzniku syndromu vyhoření chybějící supervize, neexistující plány osobního rozvoje, pokud nejsou noví členové zaškolováni zkušeným personálem nebo není věnována dostatečná pozornost potřebám personálu.²⁵⁵

V případě že se u důsledků zaměříme na obecnější hledisko, nedostatečná podpora a komunikace ze strany nadřízeného orgánu může mít dopady mnohem větších rozměrů. **Inspektoři jsou velmi dobrým pojítkem mezi poskytovateli a zákonodárnyimi orgány.** Jednoduše řečeno se pohybují mezi teorií s praxí, a pokud systém funguje tak, jak má, jsou inspektoři ve výhodné pozici pro prosazení užitečných změn (například na poli vytvoření kritérií, která by vedly k větší objektivitě). Ve chvíli, kdy ale neprobíhá diskuze s odbornou veřejností, hrozí vznik zákonných požadavků tzv. „od stolu“. To může mít ve výsledku negativní dopad na všechny sociální služby v České republice, na jejich kvalitu a tudíž na kvalitu života uživatelů.

Absenci diskuze vnímají jako problém všichni respondenti. R3 například uvádí: „*Ty normy, který my kontrolujeme, oni nevznikají transparentně, oni nevznikají jako široký dialog, oni vznikají tak, že někdo, kdo je v tom systému, tomu se to líbí a on to tam přinese. (...) Já si to jako představuju, že ta kalibrace by opravdu probíhala nějakým transparentním způsobem, že*

²⁵⁴ MATOUŠEK, O. a kol. *Metody a řízení sociální práce*. Praha, 2003, s. 55.

²⁵⁵ Srov. Tamtéž, s. 56-57.

by byla veřejná diskuze.“ Nemožnost prosadit v současné době funkční změny vidí jako problém i R1: „Můžeme se teda podílet na změnách v legislativě, ale tam už jako všichni cítíme trochu bezmoc, protože to jsme byli účastni mnoha projektů, kdy se ty připomínky dělaly a bylo to smeteno ze stolu. (...) Jednoznačně se teď nevedou žádné diskuze na ministerstvu (pozn. autora: MPSV) s inspektory o kvalitě...“

Je očividné, že podmínky k vykonávání inspektorské činnosti nejsou v současné době ideální. Nedostatečná podpora nebo nízká odbornost, v horším případě obojí dohromady, mohou vést kromě uvedeného ke vzniku problému, který již byl nastíněn a tím je lpění na byrokratické části kontroly – tedy ke vzniku určitého druhu formalismu a následně až ke zneužití zákonem přidělené moci.

Vzhledem k propojenosti problematických oblastí se nám opět ukazuje, že žádoucí na tomto poli by bylo zvýšení nároků na nově přijímané inspektory, vysoká odborná připravenost a v neposlední řadě dostatečná podpora ze strany MPSV. Takové řešení s naléhavostí navrhuji i všichni respondenti. U současného pojetí standardů kvality je nutná diskuze, která by vedla ke sjednocování výkladů a postupů. Proces by měl být transparentnější, protože jak vidíme, systém inspekcí je místy neprůhledný nejen pro veřejnost, ale i pro samotné inspektory. To považuji za absurdní a nepřijatelné vzhledem k tomu, že se jedná o část veřejné správy placené z peněz daňových poplatníků.

Snižující se úrovní kvalifikace bychom se dostali zpátky na začátek vývoje inspekcí, které byly, jak uvádí druhá kapitola, prováděny bez dostatečné odbornosti. To potvrdil i R3, který situaci na počátku popisuje následovně: *„My když jsme tenkrát začínali, já opravdu jsem patřil mezi ty první vybraný (...), tak tím kritériem tady ani tak odbornost, ale byla to spíše nějaká ochota bojovat proti tomu starému systému, angažovanost... Co se změnilo, si myslím, že ty lidi, co dneska přicházejí dělat inspekce, tak už nejsou tak angažovaní pro změnu.“*

Důležitá se tudíž ukazuje osobní angažovanost. R3 podotýká: *„Já si myslím, že by to chtělo osvícenou osobu na nějakém vysokém postu na ministerstvu, která by prostě měla odvahu, nechtěla mít pohodlný život, aby bylo všechno v pořádku, aby všichni dali pokoj, aby nikdo neprotestoval, které by šlo opravdu o věc.“* Nedostatečná angažovanost by mohla vést až k ztrátě lidského rozměru inspekcí, tedy k tomu, že by si inspektoři neuvědomovali její etickou dimenzi, což by mohlo mít fatální následky.

4.3 Formalismus

Formalismus můžeme definovat jako ulpívání na formální stránce věci bez zřetele k vnitřnímu obsahu nebo dopadu.²⁵⁶ U inspekci nesouvisí formalismus pouze s vnější podporou a odborností, ale dotýká se také celého problému objektivity. Z důvodu zachování co největší objektivity se praxe podle některých názorů začala uchylovat především k posuzování písemných pravidel, které kritéria ukládají mít zpracované. **Metodiky jsou totiž v tu chvíli jediným jasným důkazem, který mají inspektoři k dispozici.** Původní role metodiky coby nástroje řízení v organizaci se podle Kocmana nepozorovaně proloupla s rolí metodiky při hodnocení služby a stala se nepostradatelným nástrojem inspektorů. Kvalita se začala hodnotit v první řadě jako míra dodržování metodik.²⁵⁷

Formalismus je však v kontextu inspekci vnímán několika způsoby. Z pohledu poskytovatele vzniká tlakem inspekce na zpracování pravidel, kterou vnímají jako byrokratickou zátěž, jež nevede ke zvýšení kvality služby.²⁵⁸ Inspektoři naopak často vidí zdroj vzniku formalismu ve službě, která nepochopila význam standardů a jeho kritéria naplňuje pouze formálně kvůli inspekci. V tom případě je to právě inspektor, který svádí „boj proti formalismu“, protože jeho úkolem je popsat, zda jsou standardy kvality sociálních služeb zavedené do praxe skutečně dodržovány v plném rozsahu a zda nebyly zavedeny pouze formálně.²⁵⁹

Zdroj a podoba formalismu jsou tak předmětem častých diskuzí. Služby se obávají toho, že pro inspektory je důležitá především psaná dokumentace služby. Služby jsou naopak podezřívány inspektory z toho, že se budou snažit standardy kvality naplňovat pouze formálně.²⁶⁰ Obavy mohou být samozřejmě na obou stranách opodstatněné. Zkušenost s formálním naplňováním kritérií mají snad všichni inspektoři. Zabránit mu je však v praxi velmi problematické právě kvůli znění těchto kritérií.

²⁵⁶ Formalismus. *Slovník cizích slov* [online]. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/hledat?cizi_slovo=formalismus&typ_hledani=prefix>.

²⁵⁷ Srov. KOČMAN, D. *Jaká je role metodiky v hodnocení kvality sociálních služeb?* [online]. Praha: MPSV [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <<https://www.mpsv.cz/files/clanky/18617/01-SocSluzby.pdf>>, s. 1-2.

²⁵⁸ Srov. KOČMAN, D., PALEČEK, J. *Formalismus a inspekce kvality sociálních služeb. Zpráva z kvalitativního šetření* [online]. Centrum pro výzkum a inovaci v sociálních službách, 2013 [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/025/002854.pdf?seek=1403007045>>, s. 7-8.

²⁵⁹ Srov. KOČMAN, D. *Jaká je role metodiky v hodnocení kvality sociálních služeb?* [online]. Praha: MPSV [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <<https://www.mpsv.cz/files/clanky/18617/01-SocSluzby.pdf>>, s. 1-2.

²⁵⁹ Srov. KOČMAN, D., PALEČEK, J. *Formalismus a inspekce kvality sociálních služeb. Zpráva z kvalitativního šetření* [online]. Centrum pro výzkum a inovaci v sociálních službách, 2013 [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/025/002854.pdf?seek=1403007045>>, s. 8.

²⁶⁰ Srov. Tamtéž, s. 8-9.

Formalismus vycházející z kritérií standardů

U velké části kritérií standardů se objevuje formulka „*má písemně zpracovaná pravidla...podle těchto pravidel postupuje.*“²⁶¹ Kritérium tedy jasně inspektorům ukládá kontrolovat existenci psané metodiky a její užití v praxi, o správnosti obsahu však kritérium nehovoří. Jedna z inspektorek to komentuje následovně: R2: „*Tam je potřeba být strašně důslední podle toho, co se hodnotí. Jestliže hodnotím kritérium, které zní – poskytovatel má písemně zpracovaná pravidla, tak já vlastně nemám jinou možnost, než okomentovat, že písemně zpracovaná pravidla sice jsou, ale jsou špatně napsaná. A i kdyby praxe byla nakrásně dobrá, tak to můžu jenom okomentovat, ale kritérium zní: poskytovatel má písemně zpracovaný pravidla. A tam kde je zase naopak kritérium takové, že poskytovatel vytváří a uplatňuje nějaká pravidla, tak je to něco úplně jiného, protože tam nic o písemně nastavených pravidlech není. To znamená, že můžu konstatovat, že písemně pravidla nastavený třeba jsou špatně, ale protože praxe je dobrá, tak ten poskytovatel může vlastně získat vyšší bodové hodnocení.*“

Z uvedeného vyplývá, že **zákoné předpisy nutí inspektory k určité dávce formalismu.** R4 to potvrzuje vlastními zkušenostmi: „*Já když tam přijdu do té služby a napíšu že: klient je sice pod individuálním plánem podepsanej, ale vzhledem k typu jeho mentálního handicapu je více než zřejmé, že takovému individuálnímu plánu může jen velmi obtížně rozumět a že z rozhovoru vůbec jako nepotvrdil, že by o existenci takového dokumentu věděl.(...) Zhodnotim tu povinnost nebo kritérium jako nesplněný. (...) A pak ten poskytovatel dá námitky a ministerstvo řekne: Mají papír, kterej se jmenuje individuální plán? Mají. Podepsal to klient? Tak je zapojenej do toho plánování a tu námitku přijme a všechno to přijde do háje. A to když se tohleto několikrát opakuje, tak spousta kolegů je pak v pokušení s tím, že už když ten Protokol píše, tak se nezaměřuje na to, co tam zjistil a co podle jeho názoru je teda ta pravda nebo to objektivní hodnocení situace, ale píše už ten Protokol prismatem toho uvažování dopředu, co nám takzvaně projde a co nám shoděj v námitkách a nemá cenu se s tím dělat...že už v tom hodnocení, tady v tom nastavení, který posledních několik let převažuje, podléháme natolik, že nejdeme vlastně po obsahu té věci, ale po těch formách. Pak z toho není to, co byl ten původní záměr, nějaká společná diskuze o obsahu té služby vedená snahou najít nějaký způsoby, jak to zlepšit a udělat to pro klienty lepší a je z toho taková ta formální přestřelka mezi úředníkem a poskytovatelem.*“ Lpění na doslovném výkladu kritérií při tom přímo popírá smysl standardů.

²⁶¹ Srov. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění.

Formalismus vycházející z nízké kvalifikace inspektorů

K formalistnímu jednání pak může ze strany inspektorů docházet o to více v případě nedostatečných zkušeností z oblasti sociálních služeb, které následně vedou k posuzování jasných faktů, totiž těch, které jsou tzv. černé na bílém. Ve chvíli, kdy inspektor nerozumí praxi, nic jiného mu ani nezbývá. **Nebezpečí formalismu, který vychází z nedostatečné kvalifikace, připouští i samotní inspektoři.** R1: *„Pravda je, že pokud inspektor není, zejména vedoucí inspekčního týmu, který určuje trošku, jak ta inspekce bude v místě probíhat, znalý té praxe a soustřeďuje se hodně na ty pravidla, na ty papíry, tak to může být celkem riziko, nebezpečí. (...) když není odbornost a je uplatnění moci, tak k tomu formalismu může prostě dojít. Že se nejde opravit po té kvalitě, nejde se do hloubky. (...) Dobrá služba musí mít jak pravidla metodiky, tak podle nich musí v praxi dobře postupovat, tam je potřeba hodnotit obojí.“*

Respondenti, ačkoliv připouštějí riziko formalismu, na druhou stranu upozorňují na větší počet členů inspekčního týmu a především na přítomnost specializovaných odborníků – externích inspektorů, která by měla formalistnímu jednání zamezit. Takové upozornění bylo zaznamenáno u dvou ze čtyř respondentů. R1: *„...opravdu někteří inspektoři se soustřeďují na ty papíry, ale od toho je tam zase hodně jako ten tým, který je složen z minimálně tří inspektorů, a ti by měli držet tu linii té praxe, proto jsme externí odborníci, kteří tu praxi znají.“*

Pokud ovšem vezmeme v potaz předchozí zjištěné informace, kdy i samotní respondenti přiznávají, že nároky kladené na nově přijímané inspektory se snížily, znamená by formalismus skutečnou hrozbu. R1 vyjadřuje své znepokojení nad celou situací: *„Cítím, že nejsou vytvářeny pracovní podmínky pro inspektory obecně, to se pak děje, že vlastně ty ministerští, ti schopní inspektoři, odchází, protože nejsou spokojeni s těmi podmínkami a u externistů vnímám, že ten zájem o výkon inspekce se snižuje a navíc je problematické financování, kdy ta cena za provedenou inspekci je opravdu podhodnocena.“*

Pokud by se tak skutečně dělo, odcházeli by zkušení inspektoři a zůstávali by a nastupovali nedostatečně kvalifikovaní inspektoři s nízkou mírou angažovanosti (takovou obavu vyjádřili tři ze čtyř inspektorů), pak bychom stáli před etickým problémem jménem formalismus v plném rozsahu.

Přílišné lpění na literě zákona na úkor jejího „ducha“ přitom může vést až k tomu, že eticky problematická situace bude řešena jako rutinní položka v souboru pravidel. Pro ten není potřeba se nijak osobně angažovat, stačí se na tyto pravidla odkázat a nikdo pak není osobně odpovědný za to, co následuje, dojde k odosobnění a zvěčnění. Ve chvíli, kdy je s lidmi zacházeno jako s odosobnělou částičkou dlouhé anonymní řady, nikdo nenesení osobní odpovědnost. **Byrokratizace tak brání celkovému a celostnímu projednání záležitosti,** ten je

nahrazován odstupem, který nedovoluje vnik „normálních“ lidských reakcí. Pravidla, normy a zásady nesmí vylučovat možnost osobní etické angažovanosti nebo snahy věci zkoumat z více úhlů pohledu. Pravidla a normy jsou tu pro člověka a nejsou cílem samy o sobě.²⁶²

Byrokracie pak přímo souvisí s mocí, jedná se totiž v mnoha případech o její deformovanou podobu. Byrokracie má tendenci se rozrůstat vlastními mechanismy, stává se soběstačnou a občan tak začíná být manipulován úřadem a úředníky.²⁶³

Zamezení formalismu

Metodiky jsou důležitým nástrojem pro hodnocení kvality služeb. Ve chvíli, kdy je na ně kladen příliš velký důraz, může ale celková kvalita služby hodnotitelům unikat. Znovu se dostáváme k problematickému znění kritérií standardů, které by neměli být pro poskytovatele ani inspektory zátěží, ale naopak oporou. Standardy nesmí zamezovat správnému posouzení a vyžadovat svým zněním byrokratické jednání.

Obecnost standardů měla přinést možnost nastavení kvality na míru konkrétní služby, ale podle Musila místo toho „*příliš obecné nastavení standardů s sebou nepřineslo dostatečný tlak na změny a pro organizace je lákavé přizpůsobit si standardy navyklé rutině nebo hledat cesty k jejich obcházení či pouze administrativnímu naplňování bez reálného průmětu do přístupu ke klientům.*“²⁶⁴ Snížená srozumitelnost a problematičnost slovního nastavení kritérií se pak projeví i v kontrolní oblasti. Konkretizování kritérií by však, jak již bylo řečeno, bralo poskytovatelům možnost kreativního tvoření a svobodného prostoru při tvorbě metodik. Je tedy zřejmé, že se jedná o komplikované téma, u kterého je nutná celospolečenská diskuze, do které budou zapojeni poskytovatelé, pracovníci, inspektoři a další odborná veřejnost. Najít vymezení, jenž bude zachovávat dostatečnou svobodu a zároveň bude umožňovat objektivní posouzení a zamezovat formalistnímu jednání, je nelehkým úkolem.

Hrozba formalismu opět ukazuje nutnost odborné způsobilosti inspektorů, která je základem pro kvalitní provedení kontrolní činnosti. Jako nezbytná se samozřejmě ukazuje i odbornost poskytovatelů a pochopení smyslu standardů z jejich strany, čímž nejen pomohou vlastní službě, ale také ulehčí celý inspekční proces.

²⁶² Srov. HENRIKSEN, J.O. , VETLESEN A.J. *Blízke a vzdálené: etické teorie a princípy práce s lidmi*. Boskovice, 2000, s. 195-196.

²⁶³ Srov. BEDRNOVÁ, E., NOVÝ, I. *Moc, vliv, autorita*. Praha, 2001, s. 25-26.

²⁶⁴ MÁTL O., JABŮRKOVÁ, M. *Kvalita péče o seniory. Řízení kvality dlouhodobé péče v ČR*. Praha, 2007, s. 45.

4.4 Moc a manipulace

Schopnost svěřenou moc nezneužít, ohleduplně a citlivě s ní zacházet patří mezi vysoké morální hodnoty člověka.²⁶⁵ Moc prostupuje celým inspekčním procesem. Jak jsme si ukázali, problematika moci jde ruku v ruce s odborností, subjektivitou a následným formalismem. Mocenské vztahy se v souvislosti s inspekcí mohou projevat v různých ohledech. Pokusím se rozebrat oblasti, které se v praxi jeví jako nejvíce problematické.

Moc ve vztahu s poskytovatelem

Inspekce je kontrolním orgánem. Synonymem slova „kontrola“ může být například dohled, dozor, přezkoumávání nebo ověřování.²⁶⁶ Kontrola je neodmyslitelně spojená s mocí. Mocenský systém může hrát v inspekčním procesu velkou roli.

Důležitým pojmem spojeným s mocí je **ovlivňování**, ve kterém jde o sociální vztah mezi alespoň dvěma lidmi, v němž mocenská stránka sehrává velmi významnou roli.²⁶⁷ Jedná se o asymetrický vztah, ve kterém je však otázka moci logická a legitimní, protože se pomocí ní naplňují stanovené cíle. Užití moci s sebou však nese riziko negativních dopadů, jako je její zneužití nebo omezení individuality, což je v rozporu s etickými principy.²⁶⁸

Inspekce, která má v pozitivním smyslu slova ovlivňovat sociální služby, vystupuje s jasně danými pravomocemi. **Pravomocí přitom rozumíme oficiální a formální oprávnění ovlivňovat druhé lidi na základě zdrojů, kterými má jedinec právo disponovat.**²⁶⁹ V sociální práci obecně platí, že čím větší pravomoc pracovník má, tím větší je tendence k nedůvěře a odstupu vůči jeho osobě a pomocí mocenského systému dochází k oboustranné manipulaci.²⁷⁰ Ke stejné bude platit i mezi inspektorem a poskytovatelem.

Vedlejším cílem inspekci, jak již bylo zmíněno, byla hlavně na počátku podpora a motivace poskytovatelů k rozvoji zvyšování stávající kvality. Od ukotvení ZSS, kdy se inspekce staly státní kontrolou, byla podpůrná funkce upozaděna, přesto určité místo stále zabírá. Díky tomu bychom mohli nalézt určitou paralelu s klasickým pojetím problematiky moci a pomoci v pomáhajících profesích. Kontrola je v sociální práci chápána jako vnucovaná „pomoc“

²⁶⁵ ŠELNER, I. Role inspektora, moc a manipulace. In MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb*. Praha, 2008, s. 115.

²⁶⁶ Kontrola. *Slovník cizích slov* [online]. [cit. 2018-02-17]. Dostupné z: <<http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/kontrola>>.

²⁶⁷ BEDRNOVÁ, E., NOVÝ, I. *Moc, vliv, autorita*. Praha, 2001, s. 76.

²⁶⁸ Srov. Tamtéž, s. 76.

²⁶⁹ Tamtéž, s. 76.

²⁷⁰ Srov. KOPŘIVA, K. *Lidský vztah jako součást profese: psychoterapeutické kapitoly pro sociální, pedagogické a zdravotnické profese*. Praha, 1997, s. 40.

nehledě na žádost a pomoc jako způsob práce, které předchází žádost a především hledání pomoci.²⁷¹

V kontextu inspekci je pomáhající funkce samozřejmě druhořadá a často může být úplně zastřena pravomocemi přidělenými zákonnými předpisy, hrozbou sankcí a obecně narušením přirozeného prostředí chodu organizace, v níž zrovna inspekce provádí svou činnost. Trefně to přirovnává jedna z inspektorek k pocitům uživatele při vstupu pečovatelky do jeho domácnosti. Obdobně to může vnímat organizace první vstup inspekce. Kontrola podle ní není často příjemnou záležitostí, protože poskytovatel musí obhajovat, vysvětlovat, předkládat důkazy a navíc se součástí procesu stávají uživatelé, někdy dokonce jejich rodinní příslušníci.²⁷² To se pak odráží v průběhu konání inspekce.

V sociální práci je pojem kontrola spojován především s následnou kontrolou, jejíž náplní jsou činnosti zaměřené na zjištění, zda byly dodrženy pravidla, normy, postupy, dohody apod. To může budít dojem, že důležitější než jedinci jsou „papíry“.²⁷³ U inspekci je tento problém jasně znatelný. Kontrola, která se může jevit jako čistě byrokratické konání, může být vnímána jako ohrožující, nežádoucí mocenský prvek, ať už inspekce ve skutečnosti formalistní jsou či nikoliv. Pokud navíc poskytovatelé zpracovávají standardy jen pro inspektory (formalismus tedy vzniká na straně poskytovatele) a jejich metodika nekoreluje s praxí, inspektoři jsou nuceni užitím moci požadovat přepracování. To poskytovatelé mohou považovat za byrokratickou šikanu.

V kontextu problematiky moci ve vztahu s poskytovatelem uvádí R2 vlastní zkušenost: *„Zažila jsem situace, kdy to bylo různě nepříjemné, protože ten poskytovatel neustál kritiku a museli jsme se tím pádem jakoby hodně snažit, víc než kdykoliv jindy, aby, teď to řeknu lidově, abychom si vyjasnili, že si nejdeme po krku, ale že jsme v republice, kde platí nějaký zákon a ten se musí respektovat a že my jsme tím nástrojem, který přichází zkontrolovat to, co má být v té službě platné.“*

Moc je nezbytnou součástí inspekci a zároveň přítěž. Poskytovatel může přejít do obranného mechanismu, kterým stíží práci inspektorům. V sociální práci se v případě užití moci ze strany pracovníka může uživatel stáhnout z kontaktu, zaujmout postoj určité pasivity nebo

²⁷¹ LUDEWIG, K. *Systemická terapie. Základy klinické teorie a praxe*. Praha, 1994. In KVĚTENSKÁ, D. *Moc a pomoc v pomáhajících profesích*. In JANEBOVÁ, R., KAPPL M., SMUTEK M., (eds). *Sociální práce mezi pomocí a kontrolou: Sborník z konference IV. Hradecké dny sociální práce Hradec Králové 12. - 13. 10. 2007*. Univerzita Hradec Králové, 2008.

²⁷² Srov. BICKOVÁ, L. Střípky z praxe inspektora. *Sociální služby*. Tábor: APSS ČR, 2010, 12(8-9), s. 32-33.

²⁷³ Srov. LEVICKÁ, J. *Kontrola a jej místo v sociální práci*. In JANEBOVÁ, R., KAPPL M., SMUTEK M., (eds). *Sociální práce mezi pomocí a kontrolou: Sborník z konference IV. Hradecké dny sociální práce Hradec Králové 12. - 13. 10. 2007*. Univerzita Hradec Králové, 2008.

se sevřít se zlostí či křivdou.²⁷⁴ Stejnou reakci pak můžou očekávat inspektoři od poskytovatelů. Ti se mimo jiné mohou cítit doslova natlačeni do pozice, kdy je poskytovatel vnímá jako „vyšetřovatele“, který se za každou cenu snaží najít nějakou chybu, přestože oni s touto rolí nejsou ztotožnění a přichází vést konstruktivní debatu.

Toto chování ze strany poskytovatelů, ke kterému bohužel v praxi dochází, by se dalo označit za kontraproduktivní. **Inspekci a poskytovatelům by totiž mělo jít primárně o to samé – aby byly služby poskytovány co nejlépe kvalitně.** Jasně to potvrzuje výše definované poslání profese inspektora a zásady v Etickém kodexu sociálních pracovníků České republiky. Podle těch jsou pracovníci povinni zasazovat se o zvyšování kvality života pro všechny osoby, snažit se o udržení a zvýšení úrovně sociální práce a ovlivnění sociální politiky, pracovních postupů a jejich praktického uplatňování ve své zaměstnavatelské organizaci s ohledem na co nejvyšší úroveň služeb poskytovaných klientům.²⁷⁵

Dalo by se tedy říci, že u inspekce se jedná o nevyžádanou pomoc (tedy kontrolu), která by však zároveň měla splňovat definici pomáhání, protože inspekce je jedním z nástrojů zvýšení kvality služby, kterou by si měl poskytovatel přát.

Inspekce rozhodně nemusí probíhat v nepřátelském prostředí, předpokladem je však pochopení smyslu inspekci ze strany poskytovatele a zároveň respektování hranic a legitimně přidělené moci ze strany inspektorů. Překlenout nedůvěru v pomáhající funkci inspekce ze strany poskytovatele pak může pomoci poskytnutí správných řešení zjištěných nedostatků, tedy ukázka dobré praxe (alespoň částečné přijetí role poradce, viz následující podkapitola). Za těchto předpokladů se pak stává inspekce přínosnou a smysluplnou pro obě strany.

Mezi respondenty panuje v tomto tématu konsensus, který dobře vystihuje výpověď R2: *„Výkon kontroly může být opravdu jako proveden s nějakou důstojností a respektem k tomu poskytovateli, a že když to obě dvě ty strany umí, to znamená, inspektor umí dávat zpětnou vazbu ve smyslu výkonu té kontroly a současně poskytovatel umí tu zpětnou vazbu přijímat, tak se vlastně ten proces může stát nějakým tím učícím se procesem, i když jde o kontrolu.“*

Nesmíme zapomínat, že pochopit smysl inspekci musí v první řadě sami inspektoři, jak vyplývá i z uvedené citace. Nařčení z byrokratické šikany může být oprávněné, pokud inspektor ulpívá na kontrole psaných metodik, nesoustředí se dostatečně na samotnou praxi a neadekvátně tak užívá přidělenou moc. Nepřiměřené užívání moci může mít kromě

²⁷⁴ Srov. KOPŘIVA, K. *Lidský vztah jako součást profese: psychoterapeutické kapitoly pro sociální, pedagogické a zdravotnické profese*. Praha, 1997, s. 40.

²⁷⁵ *Etický kodex sociálních pracovníků České republiky* [online]. SSPCR [cit. 2018-02-17]. Dostupné z: <<http://sspcr.xf.cz/code.html>>.

individuálních mocenských ambicí původ v nedostatečné kvalifikaci, jak vyplývá z předchozího textu.

Moc ve vztahu se zadavatelem

Tak jako mohou nastávat situace, kdy inspektor neadekvátně uplatňuje moc směrem k poskytovateli, i on je v pozici, kdy může být vůči němu uplatněna moc z pozic jemu nadřazených. Taková možnost již byla nastíněna u problému subjektivity. Jedná se o situace, kdy dochází k názorovému rozporu a následně je zneužita moc ze strany MPSV. Opět narážíme na téma odbornosti, protože pokud jsou odmítány názory specializovaných odborníků, hrozí riziko nesprávného posouzení kvality služby.

Přestože při většině inspekci nedochází ke konfliktu a panuje v hodnocení shoda, se skutečností, kde došlo k tvrdému prosazení názoru ministerského úředníka, se setkali ve své praxi dva ze čtyř respondentů. R3 popisuje vlastní zkušenost: *„V jedné kontrole, kde jsme zjistili jako těžký porušování lidských práv, nám vedení začalo vyhrožovat, jeden z ministrů silového resortu a zprávu jsme napsali tak, aby odpovídala těm zjištěným skutečnostem, ale faktem je, že následně do toho zasáhlo ministerstvo (pozn. autora: MPSV) a tu zprávu upravilo. Takové mám informace.“* Podobnou situaci zažil i R1: *„Co bylo takový jako bolavý, hrozně těžce jsem nesla situaci, kdy poskytovatel podal námitky, tuším, že něco jsme uznali, ale něco bylo tristně za hranicí zákona, standardů. Poskytovatel neprokázal, jednoznačně neprokázal, že to dělá a my jsme ty námitky vyřídili z pohledu jako inspekčního týmu a ministerstvo (pozn. autora: MPSV) to celé shodilo ze stolu, přepsalo je a vyjádřilo se k tomu, že to bylo naprosto v rozporu s pohledem inspekčního týmu. Rozhodl o tom někdo, kdo tam nebyl na té inspekci. Tam jsem teda cítila jako naprostou naprostou bezmoc.“* V obou případech se jedná o krajně neetické chování.

Pokud nedojde ke konsensu a je uplatněna moc, může se inspektor dostat do eticky dilematické situace. V extrémním případě může jít například o okolnosti, kdy inspektorovi jeho svědomí nedovolí Protokol či vypořádání se s námitkami podepsat (případně to jde mimo něj) a zároveň mu po vyčerpání všech možností zbývá jediná možnost, a to opustit proces inspekci, které však vykonává z vlastního přesvědčení o smyslu a potřebě této profese. V obou případech by pak zrazoval **odpovědnost vůči své profesi**.

R1 popisuje řešení své situace: *„Já jsem to řešila opakovanými e-mailama, citovanou oporou (...) a nikdy mi na to nikdo neodpověděl. Takže těch emailů bylo několik, x telefonátů, konzultací i elektronických s celým inspekčním týmem, informace byly posílány přímo jako na ministerstvo (pozn. autora: MPSV) konkrétním osobám a nikdo to absolutně nerespektoval.“*

Takže tam potom nastává ten pocit bezmoci a úplně takovýho jako zmaru. To jsem jako přemýšlela, jestli v tom vůbec chci být. (...)tak ale v tom pořád vidím smysl, že ty inspekce pomohou tu kvalitu služeb zvednout.“

Jankovský potvrzuje, že **odchod ze zaměstnání sice přináší momentální úlevu, ale po určité době může být vnímáno jako osobní selhání**. Nejhorší situace podle něj nastává ve chvíli, kdy pracovník naprosto rezignuje. Dochází tak k nežádoucí pracovní deformaci, která má dopad nejen na něj, ale i na jeho okolí.²⁷⁶ R1 uznává, že v praxi po nějaké době k takové rezignaci může dojít: *„Inspektoři obecně mají obavu z těch mocenských kroků a takový jako to co provází tohle všechno, tak jsou pocity marnosti a bezmoci, která pak ústí do nějakého jako pasivního přijímání role inspektora, už na to nemám energii, nestojí mi to za to to řešit.“*

Kromě přímého zneužití moci ze strany zadavatele, se dá považovat za neadekvátní projev moci i nedostatečná komunikace ze strany MPSV směrem k externím inspektorům, kteří tak mohou mít zamezenou cestu být součástí potencionálních změn v systému, ačkoliv to považují v demokratickém systému za samozřejmé. Zde opět vidíme propojení jednotlivých problematických oblastí.

Legitimní užívání moci

Je potřeba, aby byla moc užívána legitimním způsobem a nebyla zneužívána pro osobní zájmy. Inspekce vykonávaná veřejnými orgány lze vnímat jako část politiky. Ta se podle Jankovského nesmí dostat do rozporu s obecnými požadavky mravnosti, protože právě politika je chápána jako morálka společnosti.²⁷⁷ Ze strany inspektorů je nutná angažovanost a pociťovaná morální odpovědnost vůči společnosti, protože obecně platí, že **nečinnost slušných lidí vytváří živnou půdu pro hrubost, surovost, bezohlednost a aroganci**.²⁷⁸

Kromě odpovědného osobního nastavení a schopnosti sebereflexe patří v obecné rovině ke krokům zamezujícím zneužití moci opět odborná způsobilost. Názory externích inspektorů musí být považovány za rovnocenné názorům inspektorů – úředníků, jak vyplývá i z Etického kodexu zaměstnanců MPSV. Ten uvádí: *„Zaměstnanec jedná korektně s ostatními spolupracovníky i s dalšími zaměstnanci ve veřejné správě a pracovníky spolupracujících organizací, respektuje znalosti a zkušenosti svých kolegů i jiných odborníků a účinně je využívá*

²⁷⁶ Srov. JANKOVSKÝ, J. *Etika pro pomáhající profese*. Praha, 2003, s. 163.

²⁷⁷ Srov. Tamtéž, s. 27.

²⁷⁸ Tamtéž, s. 27.

*i pro svůj odborný růst.*²⁷⁹ V opačném případě by mohlo, jak jsme si ukázali, docházet k formalizování procesu a zneužívání moci. Dalším krokem je správné pochopení role inspektora a následná identifikace s touto rolí.

4.5 Problematika rolí inspektora

V rámci svého společenského života na sebe bereme různé role, které nám říkají, jak se máme chovat k druhým lidem. Role se často připodobňují k divadelní hře, znamenají určitou masku, která je spojená s řadou postojů, výrazů a s určitým chováním. Odpovídající masku nasazujeme v každodenním životě, kdykoliv tomu odpovídá sociální kontext. **Role se po čase internalizují a nakonec se stávají součástí vlastního já – vlastní osobnosti.**²⁸⁰

Nutné je porozumění vlastnímu *schématu rolí*, tedy rámci, který užíváme s ostatními v souvislostech konkrétního společenského vztahu.²⁸¹ S určitou pracovní funkcí na sebe přebíráme danou roli, se kterou se musíme vypořádat, protože každá role s sebou nese **nutnost reakce, sebeovládání, přizpůsobení se, rozhodování** apod. Očekává se od nás, že budeme jednat podle své role. Problém ovšem je, že různé skupiny lidí mohou mít různá očekávání. U role inspektora je toto riziko relativně vysoké.²⁸²

Konflikt může vznikat tím, že se inspektor dostává do specifické role. Je v roli kolegy, který se se zaměstnanci služby setkává při nejrůznějších formálních i neformálních příležitostech, má s nimi navázány pracovní kontakty. Na druhé straně je v roli kontrolora, od kterého je požadováno objektivní posouzení, jelikož je odpovědný vůči zadavateli, uživatelům, jejichž zájmy určitým způsobem zastupuje, ale i vůči pracovníkům organizace a zřizovateli.

Zde se ukazuje nutnost měnit sociální role a uvědomovat si odpovědnost, kterou je inspektor vázán. Tento požadavek je obsažen v Etickém kodexu inspektorů v principu odpovědnosti, který zavazuje inspektora provádět inspekci *bez zaujatosti, střetu zájmů a vlivu jiných osob.*²⁸³ Riziko střetu rolí si uvědomuje a zmiňuje i R2, který uvádí: „*My máme institut podjatosti, to znamená, že my sami bychom měli mít schopnost ještě před tím, než někam jedeme, tak umět posoudit, jestli je riziko, že se s tím poskytovatelem nebo jeho zaměstnanci nějak známe, abychom zvýšili právě tu objektivitu a to Vám taky jako ráda sdělím, že bylo pár*

²⁷⁹ Srov. *Služební předpis státního tajemníka č. 2 / 2016, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců Ministerstva práce a sociálních věcí (Etický kodex MPSV)* [online]. Praha: MPSV, 2016 [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/24752/SP_2-2016_pravidla_etiky_statnich_zamestnancu_MPSV.pdf>.s. 3.

²⁸⁰ Srov. HEYESOVÁ, N. *Základy sociální psychologie*. Praha, 2007, s. 10.

²⁸¹ Tamtéž, s. 12.

²⁸² Srov. ŠELNER, I. Role inspektora, moc a manipulace. In MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb*. Praha, 2008. s. 113-122, s. 113.

²⁸³ *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-22]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>, s. 5.

služeb, ve kterých jsem byla oslovena, abych tam jela a právě že jsem se s těmi zaměstnanci znala, tak jsem řekla, že nepojedu.“ Inspektorka v daných situacích prokázala schopnost reflexe a je příkladem toho, jak by se inspektor měl v těchto situacích zachovat.

Jak uvádí Laan *„i uvnitř profese se odehrává část společenského boje o průběh hranice mezi systémem a životním světem. Tento boj může být vyloučen pouze tehdy, jestliže profesní síla popře svou roli společensky jednající osoby.“*²⁸⁴

Problém však může být i ve špatném uchopení role inspektora jako takové. Sládek uvádí, že inspektor prakticky vystupuje ve třech rolích – jako poradce, kontrolor a vyšetřovatel. Žádoucí je samozřejmě role kontrolora, který se v této roli stává inspektorem „profesionálem“.²⁸⁵

- 1) **Role poradce** – inspektor je v tomto případě spíše „partnerem“ poskytovatele a jeho činnost je poradenská, konzultační a podpůrná.²⁸⁶ Role poradce je částečně žádoucí, protože skrze ni může inspektor poskytovatele motivovat ke zvýšení kvality ukázkou dobré praxe. Na tom, že je role poradce do určité míry na místě, se shodují i všichni respondenti. R2: *„To, že jdeme na kontrolu, neznamena, že tam musíme mocensky vystupovat a nemůžu té kontrolované osobě poradit. Můžu se chovat tak, aby se ten poskytovatel z té kontroly naučil.“* Všechny role mají své přesahy, důležité je ovšem zachování míry přesahu. Hlavním úkolem inspektora není poskytovatelům radit, inspektor dokonce není ani povinen rady udělovat.
- 2) **Role kontrolora** – inspektor zjišťuje podle zákona skutečný stav věci a šetří při tom práva a právem chráněné zájmy kontrolovaných osob.²⁸⁷ V tomto případě se inspektor pohybuje v rámci vymezených hranic kontroly.
- 3) **Role vyšetřovatele** – jeho role je spíše „detektivní“, protože se snaží za každou cenu najít něco, čím by dokázal, že něco ve službě nefunguje.²⁸⁸ Respondenti jsou toho názoru, že přestože přichází z pověření státní moci, inspekce by měla probíhat nemocensky formou partnerské diskuze. R1: *„...úkol inspekce není trápit poskytovatele, ale pojmenovat nedostatečné oblasti, posílit tu dobrou praxi s nadějí, že ta kvalita sociální služby se zvýší.“* Role vyšetřovatele souvisí se zneužitím moci. Může se projevovat například v situaci, kdy inspektor klade příliš velký důraz na psanou

²⁸⁴ LAAN, V.D.G. *Otázky legitimizme sociální práce*. Boskovice, 1998, s. 235.

²⁸⁵ SLÁDEK, M. *Inspekce kvality v rezidenčních zařízeních sociálních služeb – etické aspekty*. Praha, 2013, s. 137

²⁸⁶ Tamtéž, s. 137.

²⁸⁷ Tamtéž, s. 137.

²⁸⁸ Tamtéž, s. 137.

metodiku na úkor praxe nebo vytýká nepodstatné detaily, které ani nemají opodstatnění v zákonu.

Potřeba sebereflexe

Být schopen vnímat, kde začíná a končí ta či ona role, je, vzhledem k neostrosti hranic, složitou záležitostí. Na problematičnost odlišování rolí upozorňuje i R4: *„Je znát, co jsme šli do těch pomáhajících profesí, trošku nastavení jako těm lidem pomáhat a ošetřovat je a některým úplně se v té pozici striktně kontrolní nedaří. Přestože že se říká, že to má přispívat k rozvoji, tak jako je to teď nástroj kontrolní a to možná pro spoustu z nás není úplně jako komfortní poloha a máme tendence do role těch, co i něco poradí a metodicky prokonzultují, tak máme tendenci do toho spadávat.“* **Oblast rolí musí inspektory důsledně reflektována, stejně tak jako všechny ostatní části inspekčního procesu.** Potřebu reflektovat role, v nichž se inspektor pohybuje, si uvědomují i samotní respondenti. R2: *„Nastávají tyhle situace, ale fakt si myslím, že to musíme umět... Jako rozhodně to je nějaký vnitřní konflikt a měli bychom s tím umět pracovat. Musím mít nějakou svojí vnitřní intenzivnější kontrolu, abych tam zůstala za inspektorku...“*

Sebereflexe bezesporu patří mezi schopnosti, kterými by měl disponovat každý profesionál pracující v sociální sféře. Důležité jsou v tomto ohledu vzdělávání i zpětná vazba, která by měla být zajišťována pomocí individuálních supervizí, supervidovaných inspekcí nebo diskuzí mezi externími i interními inspektory.

Nepochopení role inspektora může přicházet i ze strany poskytovatele. Pokud se služba nedokáže vypořádat se zněním kritérií, dochází z její strany k nepochopení standardů, může od inspektora očekávat rady a vedení v problematických oblastech. Taková očekávání nemohou inspektoři naplnit, což může vyvolat zklamání či jiné negativní pocity. Stejně tak je možné, že bude inspekční tým od počátku vnímán jako tým vyšetřovatelů. Takovým postojem služba stěžuje práci inspektorům. Z uvedeného vyplývá, že reflexe a vzdělávání je na místě na obou stranách.

Závěr

Práce pojednává o v současnosti často diskutovaném tématu inspekcí sociálních služeb včetně kontextu jejího vzniku. Jedním z důvodů bouřlivé diskuze je poměrně krátké období účinnosti zákona o sociálních službách a s ním spojenými standardy. Jakýkoliv nově zavedený systém je potřeba podrobovat zátěžovým zkouškám, nejrůznějším testováním a následně ho na základě zjištěných nedostatků revidovat. Práce se snaží se obsáhnout širší oblast, než je čistě právní stránka věci, která je zdrojem mnoha vzájemně konfliktních pohledů, a tou je oblast etiky.

Inspekce kvality sociálních služeb se od jiných kontrol liší. Jedná se o kontrolu v sociální sféře, kde se pracuje s lidmi, a jejímiž stavebními kameny jsou hodnoty, jako je demokracie, sociální spravedlnost nebo lidská práva a jejich pojetí člověka jako jedinečného individua s vlastní důstojností. Každá mezilidská interakce v sobě nese určitý etický rozměr. U inspektorů je pak etické rozhodování vzhledem k pravomocím a míře dopadu jejich činů na nejrůznější skupiny lidí velmi náročnou záležitostí. Přestože se na první pohled může zdát, že v inspekční činnosti, kterou jasně vymezují zákonná ustanovení, není místo pro hledání eticky problematických oblastí, prozkoumané oblasti dokazují opak.

Cílem práce bylo **prozkoumat eticky problematické oblasti inspekcí a navrhnout jejich možná řešení**. Práce ukazuje na střet legislativních hodnot s hodnotami profesními i osobními. Poukazuje na etické důsledky současného nastavení systému, které nemusí být na první pohled patrné. Jedná se například o zákonné nastavení kritérií a s tím spojený problém možnosti subjektivních výkladů a nebezpečí formalismu, který brání etické angažovanosti. Zároveň upozorňuje na obvyklé problémy spojené s výkonem kontrolní činnosti, kterými jsou moc nebo konflikty rolí. Z práce jsou patrné vzájemné souvislosti a neoddělitelnost jednotlivých oblastí.

Zastřešujícím problémem, který byl v práci identifikován, je odbornost. Posuzování kvality života, potažmo kvality služby jako takové, nikdy nemůže dosáhnout míry objektivity empirických věd. Přestože je zřejmá potřeba revize znění kritérií standardů, která by kromě zamezení formalismu mohla vést ke zvýšení objektivity, subjektivní posouzení nelze zcela vymýtit a ani by to nebylo na místě. Vytratila by se etická dimenze, která je v oblasti sociálních služeb zcela zásadní. Proto je zřejmé, že **zásadní roli hraje osobnost inspektora. Principiální se ukazuje zvnitřnění profesních hodnot, schopnost kritického myšlení a etická reflexe.**

Při inspekcích se posuzují komplexní záležitosti, jež v sobě zahrnují právě onen lidský rozměr, a na něž nelze jednoduše odpovědět ano či ne. Stejně jako člověk, který není lékařem, nemůže diagnostikovat nemoc na základě přečtení jedné knihy z oblasti medicíny, nelze dopustit, aby hodnotitelem kvality sociální služby byl člověk bez dostatečného vzdělání a zkušeností ze sociální práce. **Inspekce, která kontroluje odbornost a etické jednání**

pracovníků služeb, musí být bezpodmínečně složena z odborníků s dostatkem znalostí a zkušeností z oboru a schopností eticky myslet. Instituce, která hodnotí kvalitu a sama není kvalitní, totiž ztrácí svůj smysl.

V současném fungování inspekcí jsou patrné nedostatky, především je zřetelný rozpor mezi tím, co by mělo být a tím, co ve skutečnosti je. Teorie vyžaduje transparentnost, neexistenci střetů zájmů, dostatečné znalosti a odborné zkušenosti z řízení sociálních služeb a průběžné vzdělávání včetně vnější podpory. Praxe ukazuje na nenaplňování těchto hodnot. Nůžky mezi teorií a praxí se znatelně rozevírají. Jak vyplynulo z textu, **neodborně a netransparentně prováděná inspekce vede k formalismu, nepochopení inspektorské role a zneužívání moci.**

Dobré legislativní zakotvení je bezesporu základ, nesmí se však stát jediným východiskem jednání inspektora. **Profesionalita tkví ve schopnosti kritického odstupu a zároveň dostatečné angažovanosti, tedy správně uchopené profesní etice.** V současném systému vykazujícím značné nedokonalosti, je požadavek profesionality o to naléhavější. Trend sestupného posunu kvality inspektorů by mohl vést ke strnulosti inspektorů ve formálně právním stádiu morálního vývoje a tudíž k poškození kvality sociálních služeb. **Jedině odbornost, vyznačující se mimo jiné schopností reflektovat vlastní rozhodnutí, je cestou ke stadiu etického přístupu inspektora a tudíž ke kvalitním inspekcím.** Pro naplnění účelu inspekcí, kterým je zvyšování kvality v sociálních službách, je pak odbornost nezbytná jak na straně inspektorů, tak na straně poskytovatelů.

Inspekce, jak dokládá práce, v současné době nejdou cestou, kterou si na začátku vytyčily. Je potřeba, aby byly orgánem otevřeným diskuzím a odborným pohledům. Nesmí se stát uzavřenou samoregulující se instancí, která se zúží na rovinu pozitivního práva a stane se zkostrnatělá a formalistní. **Etická veřejná správa je totiž předpokladem prosperity společnosti.** Angažovanosti a odbornosti je třeba ve všech rovinách, protože i selhání jednotlivce v oblasti etiky má dopad na veřejnou správu jako celek.

Na straně MPSV je tak potřeba větší otevřenosti a ochoty investovat čas a peníze do oblastí, jež z dlouhodobého hlediska přispívají obecnému blahu. Jedná se především o vzdělávání inspektorů s důrazem na etickou reflexi, aktivní podpora stávajících inspektorů a v neposlední řadě diskuzi vedoucí ke sjednocování výkladů a tvorbě funkčních změn v systému. Na místě by bylo **prosazení zákonného zakotvení odborné způsobilosti,** které by zajišťovalo jednotnou úroveň vzdělání pro všechny inspektory.

Ze strany samotných inspektorů je pak kromě odbornosti nezbytné zachování naděje a žitá občanská angažovanost. To znamená, že inspektor nebude upadat do pasivity, ale bude

se na základě odpovědnosti, kterou s sebou jeho profese nese, zasazovat o změny odstraňující nedostatky v systému.

Respondenti, kteří mají dlouholetou zkušenost v řízení sociálních služeb i v inspektorské činnosti, prokázali při rozhovorech schopnost reflektovat celý inspektorský proces včetně vlastního jednání a nepřímo tak potvrzují přínos celoživotního vzdělávání a obecně odborné způsobilosti.

Cíl práce zmapovat a prozkoumat eticky problematické oblasti inspekcí a navrhnout jejich možná řešení považuji za naplněný. Z mého pohledu byly odkryty nejzávažnější nedostatky, které se z velké části ztotožňují s nedostatky vnímanými respondenty a následně byly nastíněny eventuální způsoby řešení. Práce neměla ambice obsáhnout celou etickou problematiku inspekcí, ale odkrýt základní okruhy. Ty se nakonec ukázaly jako velmi strukturované a provázané. Každá z odhalených a popsaných problematických oblastí by si tak zasloužila podrobit dalšímu zkoumání, které by bylo schopno dohlédnout více do hloubky a přinést konstruktivnější a detailnější způsoby řešení, které by mohly napomoci celkovému posunu v dané oblasti.

Zdroje

Bibliografie

1. BANKS, S. *Ethics and values in social work*. Houndmills: Macmillan, 1995. 186 s. ISBN 978-1-349-24145-3.
2. BEDNÁŘ, M. *Manuál zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe*. Praha: Caritas, 2014. 104 s. ISBN 978-80-87623-10-7.
3. BEDRNOVÁ, E., NOVÝ, I. *Moc, vliv, autorita*. Praha: Management Press, 2001. 126 s. ISBN 80-7261-053-8.
4. Bible: Písmo svaté Starého a Nového zákona: včetně deuterokanonických knih: český ekumenický překlad. 6. vydání, Praha: Česká biblická společnost, 1995. 1007 s., 294 s. ISBN 80-85810-08-5.
5. BLECHA, I. a kol. *Filosofický slovník*. 2. Vyd., Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 2002. ISBN 80-7182-064-4.
6. BRNULA, P. Etický kódex sociálních pracovníků. Reálna potreba praxe alebo len nevyhnutnosť?. In MÁTEL, A. a kol. *Aplikovaná etika v sociální práci*. Brno: Institut mezioborových studií, 2010. s. 40-51. ISBN 978-80-87182-13-0.
7. BRUHN, M. *Qualitätsmanagement für Dienstleistungen*. Grundlagen, Konzepte, Methoden. 8. Aufl. Heidelberg: Springer, 2011. ISBN 978-3-642-13809-6. In MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha: Grada, 2014. 160 s. ISBN 978-80-247-4315-8.
8. ČÁMSKÝ, P., SEMBDNER J., KRUTILOVÁ D. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. Praha: Portál, 2011. 264 s. ISBN 978-80-262-0027-7.
9. DÁVIDEKOVÁ, M. Etické hodnoty a dostojnost v sociální práci. In MÁTEL, A. a kol. *Aplikovaná etika v sociální práci*. Brno: Institut mezioborových studií, 2010. s. 2329. ISBN 978-80-87182-13-0.
10. DRAGOMIRECKÁ, E. Kvalita života. In MATOUŠEK, O. a kol. *Encyklopedie sociální práce*. Praha: Portál, 2013. In MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha: Grada, 2014. 160 s. ISBN 978-80-247-4315-8.
11. DRAGOMIRECKÁ, E., ŠKODA, C. Měření kvality života v sociální psychiatrii. *Česká a slovenská psychiatrie*, 1997, č. 8, s. 423–432. ISSN 1212-0383. In MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha: Grada, 2014. 160 s. ISBN 978-80-247-4315-8.

12. ELICHOVÁ, M., OPATRŇY, M., FLÍDROVÁ, M. Obecná role hodnot v sociální práci. ELICHOVÁ, M. *Sociální práce. Aktuální otázky*. Praha: Grada, 2017. 264 s. ISBN 978-80-271-0080-4.
13. FISCHER, O. Role hodnot v etice pro sociální práci. In FISCHER, O., MILFAIT, R. a kol. *Etika pro sociální práci*. Praha: Jabok, 2008. s. 58–71. ISBN 978-80-904137-3-3.
14. HENRIKSEN, J.O., VETLESEN, A.J. *Blízke a vzdálené: etické teorie a principy práce s lidmi*. 8 sv. Boskovice: Albert, 2000. 215 s. ISBN 80-85834-85-5.
15. HEYESOVÁ, N. *Základy sociální psychologie*. Vyd. 4., Praha: Portál, 2007. 167 s. Název originálu: Principles of social psychology. ISBN 978-80-7367-283-6.
16. HNILICOVÁ, H. Kvalita života a její význam pro medicínu a zdravotnictví In: PAYNE, J. *Kvalita života a zdraví*. Praha: Triton, 2005. s. 205–216. ISBN 80-7254-657-0.
17. JANKOVSKÝ, J. *Etika pro pomáhající profese*. Praha: Triton, 2003. 223 s. ISBN 80-7254-329-6.
18. JOHNOVÁ, M. a kol. *Standardy kvality sociálních služeb*. Praha: MPSV, 2002. ISBN 80-86552-23-3.
19. JOHNOVÁ, M., ČERMÁKOVÁ, K. a kol. *Zavádění standardů kvality sociálních služeb do praxe, Průvodce poskytovatele*. Praha: MPSV, 2002. 112 s. ISBN 80-86552-45-4.
20. KARAFFOVÁ, J. *Proč ošetrovatelské standardy?* Zpravodaj AÚSP r. 6, 2004, č. 1, s. 12. In MÁTL, O., JABŮRKOVÁ, M. *Kvalita péče o seniory: řízení kvality dlouhodobé péče v ČR. Výstupy z aplikovaného výzkumu*. Praha: Galén, 2007. 176 s. ISBN 978-80-7262-499-7.
21. KOPŘIVA, K. *Lidský vztah jako součást profese: psychoterapeutické kapitoly pro sociální, pedagogické a zdravotnické profese*. 2., rozš. a přeprac. vyd. Praha: Portál, 1997. 152 s. ISBN 80-7178-150-9.
22. KOZLOVÁ, L. *Sociální služby*. Praha: Triton, 2005. 79 s. ISBN 80-7254-662-7.
23. KRUTILOVÁ, D., ČÁMSKÝ P., SEMBDER, J. *Sociální služby, Tvorba a zavádění Standardů kvality poskytovaných sociálních služeb*. Praha, 2008, s. 17–18.
24. LAAN, V.D.G. *Otázky legitimizace sociální práce*. Boskovice: Albert, Zdravotně sociální fakulta Ostravské univerzity, 1998. 260 s. ISBN 80-85834-41-3.
25. LEVICKÁ, J. Kontrola a jej místo v sociální práci. In JANEBOVÁ, J., KAPPL, M., SMUTEK, M., (eds.) *Sociální práce mezi pomocí a kontrolou: Sborník z konference IV. Hradecké dny sociální práce Hradec Králové 12. – 13. 10. 2007*. Univerzita Hradec Králové: Gaudeamus, 2008. s. 357–366. ISBN 978-80-7041-118-6.
26. LUDEWIG, K. *Systemická terapie. Základy klinické teorie a praxe*. Praha: Pallata, 1994. 150 s. ISBN 80-901710-0-1. In KVĚTENSKÁ, D. *Moc a pomoc v pomáhajících profesích*.

- In JANEBOVÁ, R., KAPPL, M. a M. SMUTEK, (eds.) *Sociální práce mezi pomocí a kontrolou: Sborník z konference IV. Hradecké dny sociální práce Hradec Králové 12. – 13. 10. 2007*. Univerzita Hradec Králové: Gaudeamus, 2008. s. 112–115. ISBN 978-80-7041-118-6
27. MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha: Grada, 2014. 160 s. ISBN 978-80-247-4315-8.
 28. MÁTL, O., JABŮRKOVÁ M. *Kvalita péče o seniory: řízení kvality dlouhodobé péče v ČR. Výstupy z aplikovaného výzkumu*. Praha: Galén, 2007. 176 s. ISBN 978-80-7262-499-7.
 29. MATOUŠEK, O. a kol. *Encyklopedie sociální práce*. Praha: Portál, 2013. 576 s. ISBN 978-80-262-0366-7.
 30. MATOUŠEK, O. a kol. *Sociální služby – Legislativa, ekonomika, plánování, hodnocení*. Praha: Portál, 2007. 184 s. ISBN 978-80-7367-310-9.
 31. MATOUŠEK, O. *Slovník sociální práce*. Praha: Portál, 2003, s. 100.
 32. MONTOUSSÉ, M., RENOUGARD, G. *Přehled sociologie*. Praha: Portál, 2005. 335 s. ISBN 978-80-7178-976-5. In ELICHOVÁ, M. *Sociální práce. Aktuální otázky*. Praha, 2017
 33. MUSIL, L. „ráda bych Vám pomohla, ale“ *Dilemata práce s klienty v organizacích*. Brno: Marek Zeman, 2004. 243 s. ISBN 80-903070-1-9.
 34. NAKONEČNÝ, M. *Motivace lidského jednání*. Praha: Academia, 1996. 270 s. ISBN 80-200-0592-7.
 35. NEČASOVÁ, M. Profesionalismus a etické kodexy v sociální práci. In FISCHER, O., MILFAIT, R. a kol. *Etika pro sociální práci*. Praha: Jabok, 2008. s. 72–94. ISBN 978-80-904137-3-3
 36. NEČASOVÁ, M. *Úvod do filosofie a etiky v sociální práci*. Brno: Vydavatelství MU, 2001. 98 s. ISBN 80-210-2673-1.
 37. PARASURAMAN, A. et al. A Conceptual Model of Service Quality and its complications for Future Research. *Journal of Marketing*, 1985, Vol. 49, no. 1, s. 41–50. ISSN 0022-2429. In MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha: Grada, 2014. 160 s. ISBN 978-80-247-4315-8.
 38. PARROT, L. *Values and Ethics in Social Work Practice*. 2nd Ed. Glasgow: Bell & Bain Ltd, 2010. 173 s. ISBN: 978-1-84445-370-2.
 39. PRUDKÝ, L. *Hodnoty a normy české společnosti – stav a vývoj v posledních letech*. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2004. 32 s. ISBN 978-80-7204-358-3. In ELICHOVÁ, M. *Sociální práce. Aktuální otázky*. Praha: Grada, 2017. 264 s. ISBN 978-80-271-0080-4.

40. REAMER, F. G. *Social work values and ethics*. 3rd Ed. New York: Columbia University Press, 2006. 240 s. ISBN 0-231-13789-3.
41. SLÁDEK, M. *Inspekce kvality v rezidenčních zařízeních sociálních služeb – etické aspekty*. Praha: Kosmas, 2013. 221 s. ISBN 978-80-87398-37-1.
42. *Standardy kvality sociálních služeb – Výkladový sborník pro poskytovatele*. Praha: MPSV, 2008. ISBN neuvedeno.
43. ÚLEHLA, I. *Umění pomáhat: učebnice metod sociální praxe*. Písek: Renesance Písek, 1996. 151 s. ISBN není uvedeno.
44. VODÁČEK, L., VODÁČKOVÁ, O. *Moderní management v teorii a praxi*. 2. rozš. vyd., Praha: Management Press, 2009. 324 s. ISBN 978-80-7261-197-3.
45. VOMBERG, E. *Praktisches qualitäts management*. Stuttgart: Kohlhammer, 2010. ISBN 978-3-17-020619-9. In MALÍK HOLASOVÁ, V. *Kvalita v sociální práci a sociálních službách*. Praha: Grada, 2014. 160 s. ISBN 978-80-247-4315-8.

Internetové zdroje

46. *Akční plán na podporu práv a plného zapojení osob se zdravotním postižením do společnosti: zlepšení kvality života osob se zdravotním postižením v Evropě 2006 – 2015* [online]. Rada Evropy, výbor ministrů, 2006 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <http://www.nrzp.cz/dokumenty/zahranicni/Akcni_plancoe.pdf>.
47. *Aktualizace pravidel výkonu inspekcí a metodických postupů inspektorů. Finální verze návrhu metodiky inspekcí sociálních služeb k 21. 2. 2014* [online]. Praha: MPSV, 2014 [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/18923/Methodika_inspekci_3.pdf>.
48. *Aktualizace výkonu inspekcí a metodických postupů inspektorů* [online]. Praha: MPSV, 2015 [cit. 2018-02-07]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/23451/Aktualizace_pravidel.pdf>.
49. BANDIT, R., DAVIDOVÁ, I., MACUROVÁ, M., OPATRŇY, M. Etický kodex jako nástroj podpory řešení etických dilemat sociální práce z hlediska různých pojetí sociální práce. *Sešit sociální práce* [online]. Praha: MPSV, 2015(4), 11–16 [cit. 2018-02-18]. Dostupné z: <<https://www.mpsv.cz/files/clanky/23241/4ssp.pdf>> ISBN 978-80-7421-089-1>.
50. *Bílá kniha v sociálních službách* [online]. Praha: MPSV, 2003 [cit. 2018-01-25]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/736/bila_kniha.pdf>.

51. *Delimitace agendy inspekce poskytování sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2015 [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <<https://www.mpsv.cz/cs/20604>>.
52. Dilema. *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, poslední aktualizace 5. 10. 2017 [cit. 2018-02-22]. Dostupné z: <<https://cs.wikipedia.org/wiki/Dilema>>.
53. *Dobrovolný evropský rámec pro kvalitu sociálních služeb* [online]. Výbor pro sociální ochranu, 2010 [cit. 2018-01-24]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/10768/QF_document_100707_CZ_korekce.pdf>.
54. *Etický kodex inspektorů sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6893/eticky_kodex.pdf>.
55. *Etický kodex sociálních pracovníků České republiky* [online]. SSPCR [cit. 2018-02-17]. Dostupné z: <<http://sspcr.xf.cz/code.html>>.
56. Formalismus. *Slovník cizích slov* [online]. [cit. 2018-03-12]. Dostupné z: <http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/hledat?cizi_slovo=formalismus&typ_hledani=prefix>.
57. HORECKÝ, J. *Kvalita sociálních služeb – Značka kvality, E-Qalin* [online]. 2010 [cit. 2018-02-04]. Dostupné z: <http://www.horecky.cz/images/1329979341_kvalita-socialnich-sluzeb-konference-bratislava.pdf>.
58. *Charta kvality České republiky* [online]. Praha: Národní politika kvality, 2010 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <http://www.npj.cz/images/soubory/1288185080_charta-kvality-pdf.pdf>.
59. *Individuální projekt Inovace systému kvality sociálních služeb Newsletter 01 – září 2012* [online]. Praha: MPSV, 2012 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/13717/Final_newsletter-01.pdf>.
60. JELÍNKOVÁ, P. *Velká novela zákona o sociálních službách přinese řadu změn* [online]. 10. 4. 2017 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <<https://pomocvdomacnosti.cz/velka-novela-zakona-o-socialnich-sluzbach-prinese-radu-zmen>>.
61. KOČMAN, D. *Jaká je role metodiky v hodnocení kvality sociálních služeb?* [online]. Praha: MPSV [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <<https://www.mpsv.cz/files/clanky/18617/01-SocSluzby.pdf>>.
62. KOČMAN, D., PALEČEK, J. *Formalismus a inspekce kvality sociálních služeb. Zpráva z kvalitativního šetření* [online]. Centrum pro výzkum a inovaci v sociálních službách, 2013 [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/025/002854.pdf?seek=1403007045>>.

63. KOCMAN, D., PALEČEK, J. *Podněty k revizi standardů kvality sociálních služeb. Zpráva z výzkumu, listopad 2012* [online]. Praha: MPSV, 2012 [cit. 2018-02-27]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/14146/C1_zprava.pdf>.
64. *Koncepce kvality sociálních služeb v Moravskoslezském kraji* [online]. Krajský úřad – Moravskoslezský kraj, 2008 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/005/000728.pdf?seek=1215170477>>.
65. Kontrola. *Slovník cizích slov* [online]. [cit. 2018-02-17]. Dostupné z: <<http://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/kontrola>>.
66. *Kvalifikační předpoklady partnera. Zkušenosti a praxe uchazeče s projekty v oblasti hodnocení kvality veřejných služeb* [online]. Kraj Vysočina [cit. 2018-02-04]. Dostupné z: <<http://extranet.kr-vysocina.cz/samosprava/soubory/rada/materialy/2005/11/RK-11-2005-42pr2.doc>>.
67. *Kvalita sociálních služeb* [online]. Národní vzdělávací fond [cit. 2018-01-28]. Dostupné z: <<http://www.nvf.cz/kvalita-socialnich-sluzeb>>.
68. LANDOVÁ, J.M. *Profesní životopis* [online]. Praha: MPSV [cit. 2018-03-15]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/1856/profesni_zivotopis_-_Mgr._Jana_Marie_Landova.pdf>.
69. MAKOVCOVÁ, S. *Úmluva OSN o právech osob se zdravotním postižením* [online]. [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/10775/umluva_info_160511.pdf>.
70. MAREŠ, J. Problémy s pojetím pojmu „kvalita života“ a s jeho definováním In Mareš, J. a kol. *Kvalita života u dětí a dospívajících I.* [online]. Brno: MSD, spol. s r.o., 2006, s. 11–26. [cit. 2018-01-17]. Dostupné z: <https://www.researchgate.net/profile/Jiri_Mares/publication/47044163_Kvalita_zivota_u_deti_a_dospivajicich_I_Brno_MSD/links/582ad50308ae138f1bf40412/Kvalita-zivota-u-deti-a-dospivajicich-I-Brno-MSD.pdf#page=11.ISBN%2080-86633-65-9>.
71. MPSV. *Sociální práce a sociální služby* [online]. [cit. 2018-02-20]. Dostupné z: <<https://www.mpsv.cz/cs/9>>.
72. *Návrh na vedení Seznamu specializovaných odborníků/nic – inspektorů/rek kvality sociálních služeb MPSV dále jen („Seznam inspektorů MPSV“) na rok 2010 a dále* [online]. Praha: MPSV, 2009 [cit. 2018-03-01]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/8073/Navrh_na_vedeni_Seznamu_MPSV_2010.pdf>.

73. *Novela zákona o sociálních službách – pracovní verze* [online]. Praha: MPSV, 2016 [cit. 2018-02-26]. Dostupné z: <http://socialnirevue.cz/wp-content/uploads/2016/05/Novela_zakona_o_socialnich_sluzbach_pracovni_verze.pdf>.
74. *Profil inspektora sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2010 [cit. 2018-02-05]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/9609/PROFIL_inspektora_2010b.pdf>.
75. *Revize standardů kvality sociálních služeb a zákonných povinností Listopad 2015* [online]. Praha: MPSV, 2015 [cit. 2018-02-22]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/23443/Revize_standardu_kvality_socialnich_sluzeb_a_zakonnych_povinnosti_listopad_2015_final.pdf>.
76. RÝDL, K. Kvalita. *Na cestě ke kvalitě – bulletin projektu Cesta ke kvalitě* [online]. Praha: Národní ústav odborného vzdělávání, 2010, 12(3), s. 14–15 [online]. 2010 [cit. 2018-01-17]. Dostupné z: <<http://www.nuov.cz/uploads/AE/publikace/AE1011.pdf>. ISSN 1804-1159>.
77. *Seznam specializovaných odborníků/ic - inspektorů/ek kvality sociálních služeb MPSV* [online]. 10. 3. 2011 [cit. 2018-02-24]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/9689/Databaze_inspektoru_10032011.pdf>.
78. *Služební předpis státního tajemníka č. 2 / 2016, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců Ministerstva práce a sociálních věcí (Etický kodex MPSV)* [online]. Praha: MPSV, 2016 [cit. 2018-02-14]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/24752/SP_2-2016_pravidla_etiky_statnich_zamestnancu_MPSV.pdf>.
79. SMÉKALOVÁ, E., JOHNOVÁ, M. a MÁTL, O. *Zkušenosti z pilotních inspekcí kvality sociálních služeb* [online]. Praha, Olomouc, 2003 [cit. 2018-02-04]. Dostupné z: <<http://www.kvalitavpraxi.cz/res/archive/000121.pdf?seek=1186569403>>.
80. *Standardy kvality sociálních služeb - výkladový sborník pro poskytovatele* [online]. Praha: MPSV, 2008 [cit. 2018-02-02]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/5966/4_vykladovy_sbornik.pdf>.
81. SÝKOROVÁ, J. *Vývoj v oblasti inspekcí sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV [cit. 2018-02-07]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/18615/01-Muzes_clanek.pdf>
82. TOMÁŠKOVÁ, M. *Individuální projekt MPSV: Inovace systému kvality sociálních služeb* [online]. Praha: MPSV, 2014 [cit. 2018-02-07]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/19543/inspekce_10_2014.pdf>.

83. VÁVROVÁ, S. *Kontext transformace pobytových sociálních služeb* [online]. Zlín: Fakulta humanitních studií Univerzity Tomáše Bati, 2009 [cit. 2018-01-24]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/8679/Kontext_transformace_pobytovych_socialnich_sluzeb.pdf>. ISBN 978-80-7318-869-6.
84. *Zápis z 1. jednání Komise pro vedení Seznamu specializovaných odborníků – inspektorů kvality sociálních služeb ze dne 22. července 2008* [online]. 22. 7. 2008 [cit. 2018-02-23]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/6890/zapis_22072008.pdf>.
85. *Zápis z 3. jednání Komise pro vedení Seznamu specializovaných odborníků – inspektorů kvality sociálních služeb 20. července 2009* [online]. 20. 7. 2009 [cit. 2018-02-23]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/7552/zapis_20072009.pdf>.
86. *Zápis z 5. jednání Komise pro vedení Seznamu specializovaných odborníků - inspektorů kvality sociálních služeb MPSV (dále jen „Komise“) 10. 3. 2011* [online]. 10. 3. 2011 [cit. 2018-02-23]. Dostupné z:<https://www.mpsv.cz/files/clanky/10653/zapis_100311.pdf>.
87. *Zápis ze 4. jednání Komise pro vedení Seznamu specializovaných odborníků – inspektorů kvality sociálních služeb z února 2009* [online]. 15. 2. 2010 [cit. 2018-02-11]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/files/clanky/9688/zapis_15022010.pdf>.
88. ZELENÝ, M. *Kvalita není jakost* [online]. 2006 [cit. 2018-01-17]. Dostupné z: <www.milanzeleny.com/Files/Content/Jakost.doc>.

Články

89. BICKOVÁ, L. Strašák jménem neohlášené inspekce? *Sociální služby*. Tábor: APSS ČR, 2016, 18(5), s. 18–20. ISSN 1803-7348.
90. BICKOVÁ, L. Střípky z praxe inspektora. *Sociální služby*. Tábor: APSS ČR, 2010, 12(8–9), s. 32–33. ISSN 1803-7348.

Zákony, vyhlášky a usnesení

91. Usnesení vlády České republiky ze dne 10. května 2000 č. 458 o Národní politice podpory jakosti České republiky.
92. Usnesení vlády České republiky ze dne 20. února 2002 č. 164 k návrhu věcného záměru zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb.
93. Usnesení vlády ČR č. 127/2007. Konceptce podpory transformace pobytových sociálních služeb v jiné typy sociálních služeb, poskytovaných v přirozené komunitě uživatele a podporující sociální začlenění uživatele do společnosti.

94. Vyhláška č. 505/2006 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona o sociálních službách, v platném znění.
95. Zákon č. 189/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, ve znění zákona č. 87/2015 Sb., a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů.
96. Zákon č. 254/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
97. Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.
98. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
99. Zákon č. 83/1990, o sdružování občanů, zrušen k 1. 1. 2014.
100. Zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zrušen k 1. 1. 2012.
101. Zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, zrušen k 1. 1. 2014.

Nepublikované dokumenty

102. Index o profesionálním rozvoji inspektora. Praha: MPSV. 9 s. Nepublikovaný dokument.
103. MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb.* Praha: Instand, o.s., 2008. 130 s. Nepublikovaný dokument.
104. MPSV. *Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb.* Praha: VCVS ČR, 2007. Nepublikovaný dokument.
105. Smlouva o přizvání specializovaného odborníka do inspekčního týmu. Praha: MPSV, 27. 6. 2016. Nepublikovaný dokument.
106. ŠELNER, I. Etika v sociální sféře. In MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb.* Praha: Instand, o.s., červenec 2008. s. 48–52. Nepublikovaný dokument.
107. ŠELNER, I. *Etika, profese a identita v sociální sféře.* Praha: VCVS ČR, 2008. 25 s. Nepublikovaný dokument.
108. ŠELNER, I. Role inspektora, moc a manipulace. In MPSV. *Sylaby pro vzdělávací program. Vzdělávání inspektorů kvality sociálních služeb.* Praha: Instand, o.s., červenec 2008. s. 113–122. Nepublikovaný dokument.

109. Metodický pokyn č. 1/2016 k provádění inspekcí poskytování sociálních služeb podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Praha: MPSV, 2016. 100 s. Nепublikovaný dokument.

Abstrakt

BICKOVÁ, L. *Eticky problematické oblasti inspekcí kvality sociálních služeb*. České Budějovice 2018. Diplomová práce. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích. Teologická fakulta. Katedra etiky, psychologie a charitativní práce. Vedoucí práce Mgr. M. Elich, Ph.D.

Klíčová slova: inspekce kvality, sociální služby, etický kodex, etika, problematické oblasti, objektivita, odborná způsobilost, formalismus, moc, role

Diplomová práce se věnuje etické problematice inspekcí kvality sociálních služeb. První část se zabývá pojetím kvality v kontextu sociálních služeb. Popisuje vývoj sociálních služeb a současné zakotvení v právním řádu České republiky. Dále se práce soustředí na systém inspekcí a její metodiku. Třetí kapitola se zabývá etickým rozměrem inspektorské profese. Zaměřuje se na systémy hodnot, profesní etiku, etický kodex a etiku ve vzdělávání inspektorů. Poslední stěžejní kapitola se pokouší o rozbor eticky problematických oblastí identifikovaných v současných podmínkách inspekčního procesu. Obsahuje taktéž návrhy na jejich řešení. Práce využívá dat získaných kvalitativním šetřením mezi specializovanými odborníky – externími inspektory.

Abstract

Ethically problematic areas of social services quality inspection

Key words: quality inspection, social services, ethic codex, ethics, problematic areas, objectivity, expertise, formalism, power, role

The final thesis is focused on problematic question of social services quality inspection. First part of the thesis aids on conception of quality in context of social services. This part also describes development of social services and their practical use in law system of Czech Republic. We can also find description of inspection methods and their system. Third charter is mainly focused on dimension of inspector's ethic codex. It is aiming on systems of values, professional ethics, ethic codex and education of inspectors. Last and main chapter is trying to explain problematic areas in actual and real conditions of inspection process. Chapter contains suggestions with several solutions. Thesis uses and combines all collected data from verified sources, specialists – external inspectors.